

INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS POLICIAIS E SEGURANÇA INTERNA



Tiago Veloso Nabais

Aspirante a Oficial de Polícia

Trabalho de Projecto do Mestrado Integrado em Ciências Policiais

XXIII Curso de Formação de Oficiais de Polícia

Prevenção do Terrorismo Transnacional

A Partilha de Informações no Quadro da Europol

Orientadora:

Prof.^a Doutora Ana Paula Brandão

Lisboa, 27 de Abril de 2011



TIAGO VELOSO NABAIS

Aspirante a Oficial de Polícia

PREVENÇÃO DO TERRORISMO TRANSNACIONAL

A PARTILHA DE INFORMAÇÕES NO QUADRO DA EUROPOL

Orientadora:

Prof.^a Doutora Ana Paula Brandão

Trabalho de final de Curso conducente à obtenção do grau de Mestre em Ciências Policiais e conclusão do XXIII Curso de Formação de Oficiais de Polícia.

INSTITUTO SUPERIOR DE CIÊNCIAS POLICIAIS E SEGURANÇA INTERNA

Lisboa, 27 de Abril de 2011

AOS MEUS PAIS E IRMÃO,
SEM O SEU APOIO
NADA DISTO TERIA SIDO POSSÍVEL.

AGRADECIMENTOS

A elaboração deste trabalho não teria sido possível sem o apoio e a colaboração de algumas pessoas, às quais quero, desta forma, deixar o meu maior apreço.

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer a toda a minha família e amigos, que em muito contribuíram, através do seu incentivo, para a minha firmada dedicação a este projecto.

Em segundo lugar, aos meus camaradas de Curso (XXIII CFOP) que se tornaram numa segunda família, com eles passei grandes momentos, os quais jamais esquecerei.

Agradeço também:

- À minha Orientadora, a Sr.^a Prof.^a Doutora Ana Paula Brandão, por se ter mostrado sempre disponível, e com a qual aprendi imenso ao longo destes últimos meses;
- Ao Sr. Subintendente Rui Ismael Santos, pela sua colaboração aquando da Entrevista concedida;
- A todas as Fontes por mim entrevistadas que, por razões óbvias, preferiram permanecer na confidencialidade;
- Ao Sr. Comissário Norberto Rodriguez pelo seu apoio;

Agradeço, ainda, de forma muito especial ao Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPSI), seus Oficiais, Alunos e todo o Quadro Orgânico, por terem contribuído não só para a minha formação académica e policial, mas também por me terem feito crescer enquanto pessoa.

RESUMO ANALITICO

O terrorismo transnacional, designadamente de fonte islâmica radical, tornou-se numa das principais ameaças às sociedades do mundo actual. As suas especiais características e o tipo de violência gerada aquando dos seus ataques, cujo principal objectivo é o de provocar a morte do maior número de inocentes, tornam-no altamente reprovável. Tratando-se de um fenómeno que interessa acima de tudo ser prevenido, sendo fundamental para essa prevenção uma boa partilha de informações a nível internacional, pretende-se com este estudo demonstrar em que medida a Europol, enquanto agência facilitadora da partilha de informações no âmbito da União Europeia, se consubstancia numa estrutura cooperativa eficaz nessa mesma prevenção. Conclui-se que a agência europeia apesar de ser uma estrutura cooperativa e facilitadora da partilha de informações, não é tão eficaz quanto o pretendido, devido a uma série de dificuldades e obstáculos limitadores dessa mesma partilha. O trabalho está estruturado em três capítulos principais: o primeiro, de natureza teórico-conceptual, incide sobre o terrorismo e o papel da partilha de informações na prevenção do mesmo; o segundo capítulo enquadra a cooperação policial na evolução geral da luta da União Europeia contra o terrorismo transnacional; o terceiro capítulo aborda o tema central da partilha de informações no âmbito da Europol, clarificando o respectivo quadro legal, orgânico e operacional, e concluindo com uma avaliação do contributo desta estrutura cooperativa europeia para a prevenção da ameaça

Palavras-chave: terrorismo, prevenção, partilha de informações, União Europeia e Europol.

ABSTRACT

The transnational terrorism, particularly from radical Islamic source, has become one of the main threats to societies in the today's world. Its special characteristics and the type of violence generated during the attacks, which main goal is to provoke the death of innocent people, make it highly reprehensible. Considering that it is a phenomenon that must be prevented, and that intelligence sharing at international level it is fundamental in that regard, this study intends to demonstrate in which way Europol, as an European agency that facilitates intelligence sharing, is an effective cooperative structure in the prevention of terrorism. We conclude that, in spite of being a cooperative and facilitator of intelligence sharing, Europol is not as effective as expected due to several difficulties and obstacles that restrict its action. This study is organized in three main chapters: the first, more theoretical and conceptual, is devoted to the terrorism and the role of intelligence sharing in its prevention; the second contextualize the police cooperation in the general evolution of the EU's fight against transnational terrorism; the third analyses the central topic of intelligence sharing by Europol, its legal, institutional and operative framework, concluding with the assessment of its action.

Keywords: terrorism, prevention, intelligence sharing, European Union and Europol.

LISTA DE SIGLAS E ACRÓNIMOS

AEP - Academia Europeia de Polícia
BCE - Banco Central Europeu
CEE - Comunidade Económica Europeia
CEur - Conselho Europeu
COTER - Comissão de Política de Coesão Territorial
CTG - Counter Terrorism Group
CTTF - Counter-terrorism Task Force
Ecofin - Assuntos Económicos e Financeiros
EEAS - European External Action Service
EES - Estratégia Europeia de Segurança
EM - Estados-Membros
ETA - Euskadi Ta Askatasuna
EUA - Estados Unidos da América
Eurojust - Unidade Europeia de Cooperação Judiciária
Europol - Serviço Europeu de Polícia
FBI - Federal Bureau of Investigation
Frontex - Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional
GNR - Guarda Nacional Republicana
Info-EX - Information Exchange System
Interpol – Organização Internacional de Polícia Criminal
JAI - Justiça e Assuntos Internos
NATO - North Atlantic Treaty Organization
OEDT - Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência
OLAF - Organismo de Luta Antifraude
PESC - Política Externa e Segurança Comum
PJ - Polícia Judiciária
PSP - Polícia de Segurança Pública
RENAMO - Resistência Nacional Moçambicana
SEF - Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
SIE - Sistema de Informações Europol
SIS - Sistema de Informações de Segurança

SISchengen - Sistema de Informações Schengen

SitCen - Joint Situation Center

TE-SAT - Terrorism Situation and Trend Report

TUE - Tratado da União Europeia

TWG - Terrorism Working Group

UCAT - Unidade de Coordenação Antiterrorista

UE - União Europeia

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	1
ENQUADRAMENTO E JUSTIFICATIVA.....	1
PROBLEMÁTICA E HIPÓTESE	2
METODOLOGIA	2
PLANO DA DISSERTAÇÃO	3
 I.ENQUADRAMENTO TEÓRICO-CONCEPTUAL	5
I.1.TERRORISMO.....	5
I.1.1.TERRORISMO TRANSNACIONAL.....	8
I.2.PREVENÇÃO	11
I.3.PARTILHA DE INFORMAÇÕES.....	13
 II.COOPERAÇÃO POLICIAL EUROPEIA E LUTA CONTRA O TERRORISMO TRANSNACIONAL	18
II.1.A UNIÃO EUROPEIA E O TERRORISMO TRANSNACIONAL	18
II.1.1.PÓS-11 DE SETEMBRO de 2001	20
II.1.2.PÓS 11 DE MARÇO DE 2004	23
II.1.3.PÓS 7 DE JULHO DE 2005	24
II.2.O PAPEL DA COOPERAÇÃO POLICIAL EUROPEIA	26
II.2.1.ENQUADRAMENTO LEGAL	27
II.2.2.MECANISMOS OPERACIONAIS	32
 III.PARTILHA DE INFORMAÇÕES NO ÂMBITO DA EUROPOL	35
III.1.QUADRO LEGAL.....	35
III.2.QUADRO ORGÂNICO.....	38
III.3.QUADRO OPERACIONAL	40
III.3.1.DA CRIAÇÃO À INSTITUCIONALIZAÇÃO DA AGÊNCIA DA UE ..	40
III.3.2.MECANISMOS DA PARTILHA DE INFORMAÇÕES.....	41
III.4.A EUROPOL NA PREVENÇÃO E LUTA CONTRA O TERRORISMO TRANSNACIONAL.....	46
III.4.1.PÓS 11/09: DINÂMICA COOPERATIVA.....	46
III.4.2.EUROPEAN UNION SITUATION AND TREND REPORT (TE-SAT).....	47

III.4.3.PARA UMA AVALIAÇÃO QUALITATIVA.....	49
CONCLUSÃO.....	55
BIBLIOGRAFIA	59
ANEXOS.....	66
GUIÃO DE ENTREVISTA	
ENTREVISTA 1	
ENTREVISTA 2	
ENTREVISTA 3	
ENTREVISTA 4	
ORGANOGRAMA ORGANIZACIONAL DA EUROPOL	

INTRODUÇÃO

Nesta introdução apresenta-se a justificação da escolha do tema com base na relevância e actualidade do mesmo. Segue-se a explicitação da problemática norteadora da investigação e as considerações metodológicas que sustentaram a mesma. Conclui-se com o plano geral da dissertação que, de forma sucinta, identifica as principais questões abordadas em cada um dos capítulos.

ENQUADRAMENTO E JUSTIFICATIVA

As profundas alterações relativas à forma e intensidade das ameaças à segurança das sociedades actuais exigem uma reposta adequada aos novos desafios por parte do Estado e da comunidade internacional.

O terrorismo transnacional consiste num tipo de criminalidade à qual interessa dispensar a maior atenção, considerando as suas consequências, bem como o facto de se desconhecer, em muitos casos, a sua autoria, preparação e potencial local de execução. Após o 11 de Setembro de 2001 e o 11 de Março de 2004, a União Europeia (UE) priorizou o terrorismo como ameaça comum, não só devido ao elevado número de vítimas e à falta de prognóstico, mas também por deixar de ser um problema exclusivo do mundo Islâmico e dos Estados Unidos da América (EUA), passando a ter repercussões na Europa:

O terrorismo, em todas as suas formas, tem um absoluto desprezo pela vida humana e pelos valores democráticos. O seu alcance global, as suas consequências devastadoras, a sua capacidade para recrutar através da radicalização e da difusão de propaganda pela Internet e os diferentes meios pelos quais é financiado, fazem do terrorismo uma importante ameaça em constante evolução para a nossa segurança. (Conselho Europeu 2010a)

Trata-se de um tema que tem assumido grande relevância para decisores políticos e operacionais, tendo amplo impacto junto dos *media* e da opinião pública. O número de ataques e ameaças é uma constante, as detenções relacionadas com o assunto são uma demonstração da sua ininterrupta presença, a radicalização do fenómeno uma preocupação que tem vindo a transpor novas fronteiras, o que nos indicia mais ataques proeminentes.

Considerando que a partilha de informações à escala internacional é condição necessária para a prevenção do terrorismo transnacional, a investigação tem por objectivo principal analisar os factores que potenciam a partilha de informações, bem como obstáculos à mesma no quadro da Europol.

PROBLEMÁTICA E HIPÓTESE

Dado o carácter global do terrorismo transnacional, é impossível, na maioria das vezes, compreender e identificar o âmbito e local da sua preparação e possível execução, de forma a haver prevenção. O seu reconhecimento apenas se torna viável com a partilha efectiva de informações a nível internacional.

Considerando que a União Europeia (UE) é uma Organização Internacional que promove a cooperação entre Estados extensiva ao domínio da segurança, pretende-se aferir se a Organização é um elemento facilitador da partilha de informações com vista à prevenção da ameaça terrorista transnacional. A selectividade inerente ao processo de investigação justifica a delimitação do estudo de caso: a partilha de informações no quadro da Europol no período compreendido entre a criação da *Counter-Terrorism Task Force* da Europol (Novembro de 2001) e Novembro de 2010.

A pergunta de partida é a seguinte: Considerando a prioritarização da ameaça transnacional do “terrorismo jihadista” e a crescente consciencialização da necessidade de partilha de informações entre os Estados-Membros (EM) da UE, constitui a Europol uma estrutura cooperativa eficaz na prevenção da ameaça? Desta decorrem duas perguntas de investigação secundárias: Como se processa a partilha de informações no quadro da Europol? Quais os obstáculos à partilha de informações?

A hipótese é formulada nos seguintes termos: A Europol, enquanto agência autónoma da UE, consubstancia-se como uma estrutura cooperativa facilitadora da partilha de informações entre as unidades nacionais, limitada na sua eficácia pela diversidade política, legal, cultural e linguística dos EM, pela relutância nacional à partilha comum de informações e pela preferência estadual por mecanismos de cooperação bilateral.

METODOLOGIA

O plano de trabalho de verificação empírica da hipótese levantada (Gerring 2001), ou seja, o *design* de investigação, é um estudo de caso. O presente projecto pretende estudar um caso em concreto a fim de confirmar/infirmar a hipótese principal da investigação. Robert K. Yin, um dos principais proponentes do estudo de caso, definiu-o como “uma inquirição empírica que investiga um fenómeno contemporâneo dentro de seu contexto real, quando as fronteiras entre o fenómeno e o contexto não são claramente evidentes, e

em que múltiplas fontes de evidência são usadas”¹ (Yin cit. in Johnson and Reynolds 2005, 85).

Tratando-se de um estudo de caso, optar-se-á por uma selecção intencional dos dados a serem analisados (Gerring 2001). Para o efeito, serão utilizadas fontes primárias, designadamente documentos oficiais da União Europeia, bem como fontes secundárias (artigos de periódicos científicos, livros e capítulos de livros). Adicionalmente, recorrer-se-á a dados recolhidos por meio de entrevistas qualitativas semi-estruturadas. A entrevista em profundidade é uma técnica útil para a apreensão de uma realidade relacionada com a experiência e conhecimentos do entrevistado, bem como para a descrição de processos em que o mesmo está ou esteve envolvido.

A análise dos dados recolhidos será realizada por métodos qualitativos: análise documental, no que respeita às fontes secundárias; análise de conteúdo, aplicável à análise das fontes primárias e às entrevistas qualitativas. A análise de conteúdo será de avaliação (Quivy e van Campenhoudt 2005), privilegiando a verificação da frequência de juízos e de avaliações, e a sua respectiva intensidade.

PLANO DA DISSERTAÇÃO

A dissertação compreende três capítulos. O primeiro, relativo ao enquadramento teórico e aos conceitos estruturantes da investigação, incide sobre o terrorismo no geral e o terrorismo transnacional em particular; evidenciando a complexidade da definição do mesmo. O capítulo privilegia ainda a pertinência das políticas de prevenção na luta contra este tipo de criminalidade, bem como o papel das informações e a importância da sua partilha nessa mesma prevenção.

O segundo capítulo enquadra a cooperação policial na evolução geral da luta da União Europeia contra o terrorismo transnacional, considerando as vertentes legal, orgânica e operacional. O último capítulo, após a descrição dos mecanismos de cooperação policial europeia, aborda o tema central da partilha de informações no âmbito da Europol, clarificando o respectivo quadro legal, orgânico e operacional, e concluindo com uma avaliação do contributo desta estrutura cooperativa europeia para a prevenção da ameaça

¹ Trad. do Orig. “an empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon within its real-life context; when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident; and in which multiple sources of evidence are used.”

terrorista, bem como dos constrangimentos que a mesma enfrenta na partilha comum de informações.

I. ENQUADRAMENTO TEÓRICO-CONCEPTUAL

I.1. TERRORISMO

O termo terrorismo terá surgido nos finais do séc. XVIII aquando da revolução francesa, referindo-se aos grupos revolucionários violentos. Posteriormente, terá sido também utilizado para rotular sindicalistas, anarquistas, grupos nacionalistas e outros de extrema esquerda (Purpura 2007, 15). No entanto, pensa-se que apenas na década de setenta (1970), se tenha passado a utilizar o terrorismo para explicar actos políticos de extrema violência onde os principais responsáveis eram denominados de terroristas (Dyson cit in Purpura 2007, 15).

Inicialmente, dizia respeito a actos violentos levados a cabo contra inocentes e que visassem objectivos políticos (Cassese cit in Simões in Moreira 2004, 508). Transformado num termo mais usual, passou também a dizer respeito a grupos que usassem da violência extrema com intenção de gerar o medo acabando no entanto por caracterizar a violência extrema com intenção de provocar num governo ou população uma mudança de orientação (Dyson cit in Purpura 2007, 16). Pode ser igualmente entendido como “o sistema ou regime, baseado no medo, quer dizer, no impacto psicológico negativo (sofrido por indivíduos, grupos, massas) provocado por actos de violência calculada” (Rogeiro in Moreira 2004, 525).

Contudo, verifica-se nos dias de hoje que o terrorismo não se trata de mais um acto de libertação nacional ou de afirmação de um direito pois, na maioria das vezes, está relacionado com a exortação de motivos religiosos e políticos; é “uma arma contra os governos, os regimes políticos ou, no caso do chamado “terrorismo catastrófico”, contra a sociedade internacional *in toto*” (Rogerio in Moreira 2004, 525).

Outros autores completam afirmando que se trata de “uma conjugação entre guerra e teatro, uma dramatização da mais censurável forma de violência, a qual é perpetrada em vítimas inocentes, praticada diante de uma audiência na esperança de criar um estado de medo (...)”² (Combs e Slann 2007, 320). Este é um novo tipo de terrorismo que apela não

² Trad. do orig. “(...) as a synthesis of war and theater, a dramatization of the most proscribed kind of violence - that which is perpetrated on innocent victims - played before an audience in the hope of creating a mood of fear (...)”

só à destruição cada vez mais letal e à escala global, mas também aproveita a dramatização para que o acto em si seja reconhecido e temido por todo o mundo.

Por o terrorismo ser um conceito de tal forma ambíguo e abrangente torna-se inviável qualquer tipo de tentativa de elaboração de uma definição universal. Todavia, denota-se um esforço comum na concepção de uma definição mais operacional do conceito, nomeadamente identificando uma série de atributos que, pelo seu conjunto, se classificam como actos terroristas (Combs e Slann 2007, 320).

No respeitante à comunidade internacional, existem inúmeros exemplos na história, em que os denominados actos terroristas, apenas o são, somente para alguns. Porém, quer se trate de um acto terrorista ou não, o comum é ter de haver o recurso à violência com o objectivo de provocar o terror.

Surgem, deste modo, diversas propostas de definição do conceito de terrorismo.

De acordo com a ONU, terroristas são todos os

actos criminosos previstos ou calculados de modo a provocar um estado de terror no publico em geral, num grupo de pessoas, ou numa só pessoa em particular, com fins políticos que são em qualquer circunstância injustificáveis, independentemente das considerações de ordem política, filosófica, ideológica, racial, étnica, religiosa ou de qualquer outra natureza que possam ser invocadas como justificação³ (United Nations 1995, 4).

Neste caso, o que determina o acto em si é o fim a que este se destina, político e injustificável.

A Estratégia Antiterrorista da UE, de 30 de Novembro de 2005, considerou o terrorismo como

(...) uma ameaça para todos os Estados e populações (...) um sério risco à nossa segurança, aos valores das nossas sociedades democráticas e aos direitos e liberdades da nossa população, especialmente através dos alvos indiscriminados de pessoas inocentes (Conselho Europeu 2005a).

Ficou ainda estabelecido que o terrorismo se reputa “um acto criminoso e injustificável sob quaisquer circunstâncias” (Conselho Europeu 2005a).

³ Trad. do orig. “Criminal acts intended or calculated to provoke a state of terror in the general public, a group of persons or particular persons for political purposes are in any circumstance unjustifiable, whatever the considerations of a political, philosophical, ideological, racial, ethnic, religious or any other nature that may be invoked to justify them.”

Também a Decisão-Quadro do Conselho da UE de 13 de Junho de 2002, relativa à luta contra o terrorismo, se pronuncia, defendendo que de uma forma geral actos terroristas são aqueles

susceptíveis de afectar gravemente um país ou uma organização internacional, quando o seu autor os pratique com o objectivo de: intimidar gravemente uma população, ou constranger indevidamente os poderes públicos; ou uma organização internacional, a praticar ou a abster-se de praticar qualquer acto; ou desestabilizar gravemente ou destruir as estruturas fundamentais políticas, constitucionais, económicas ou sociais de um país, ou de uma organização internacional (União Europeia 2002).

Segundo o governo dos EUA, a definição de terrorismo surge no seu Plano Estratégico Militar Nacional para o Combate ao Terrorismo como

o uso calculado de violência ilegítima ou a ameaça de violência ilegítima com o intuito de provocar o medo; com intenção de coagir ou intimidar governos ou sociedades para a prossecução de fins geralmente políticos, religiosos, ou ideológicos. O termo “terrorista” refere-se àqueles que levam a cabo os actos terroristas.⁴ (United States 2006, 37)

O FBI acrescenta que se trata do “uso ilegal da força ou violência contra pessoas ou propriedade para intimidar ou coagir um governo, a população civil, ou qualquer segmento destes, com vista à prossecução de objectivos sociais ou políticos”⁵ (FBI cit in Pastor 2010, 44).

No respeitante ao entendimento nacional, a Lei nº 52/2003, no seu art. 2º, considera como grupo, organização ou associação terrorista,

todo o agrupamento de duas ou mais pessoas que, actuando concertadamente, visem prejudicar a integridade e a independência nacionais, impedir, alterar ou subverter o funcionamento das instituições do Estado previstas na Constituição, forçar a autoridade pública a praticar um acto, a abster-se de o praticar ou a tolerar que se pratique, ou ainda intimidar certas pessoas, grupos de pessoas ou a população em geral (Portugal 2003).

Esta definição é tida como abrangente. A referida lei foi produzida de forma a aproximar e harmonizar a legislação penal dos diferentes Estados-Membros da UE, no respeitante à tipificação sobre a prática de crimes de terrorismo. Ainda no seu art. 2º especifica quais os actos tidos como terrorismo, enquadrando-os criminalmente “pela sua natureza ou pelo contexto em que são cometidos, (...) sejam susceptíveis de afectar gravemente o Estado ou a população que se visa intimidar” (Portugal 2003).

⁴ Trad. do orig. “The calculated use of unlawful violence or threat of unlawful violence to inculcate fear; intended to coerce or to intimidate governments or societies in the pursuit of goals that are generally political, religious, or ideological. The term “terrorist” refers to those who conduct terrorist acts.”

⁵ Trad. do orig. “The unlawful use of force or violence against persons or property to intimidate or coerce a Government, the civilian population, or any segment thereof, in furtherance of political or social objectives.”

Em suma, para se definir terrorismo são chamados à colação quatro pressupostos básicos (Pastor 2010, 46):⁶

- “- O uso premeditado de violência ou ameaça de violência;
- Com intuito de provocar o medo;
- Por forma a coagir ou intimidar, governos ou sociedades;
- Tendo em vista objectivos políticos, religiosos ou simplesmente ideológicos.”

I.1.1. TERRORISMO TRANSNACIONAL

Foi a 22 de Julho de 1968, quando três membros da Frente Popular para a Libertação da Palestina tomaram de assalto um avião da companhia israelista *El Al*, enquanto este fazia o seu curso de Roma para Tel Aviv, obrigando-o a aterrar na Argélia, que surgiu o incidente que ficou marcado na história, assinalando a internacionalização do terrorismo (Fernandes in Moreira 2004, 461).

Surge assim uma forma de terrorismo global no que respeita à sua organização, ao seu alcance e aos seus objectivos. Consiste numa ameaça para a segurança internacional, obrigando a alterações tanto ao nível das relações internacionais, como no respeitante à segurança dos próprios Estados (Cardos in AA VV 2009, 19).

O terrorismo transnacional tornou-se numa das maiores preocupações relativas à segurança das sociedades contemporâneas, principalmente devido ao grande número de actos violentos levados a cabo em tão curto espaço de tempo. De referir os ataques perpetrados em 11 de Setembro de 2001 nos EUA, a 11 de Março de 2004 na vizinha Espanha e a 7 de Julho de 2005 no Reino Unido, que foram marcados pelo uso da violência extrema e indiscriminada, com a intenção deliberada de atingir tanto o modo de vida ocidental como de abalar a sua estrutura política, por indivíduos ou grupos que se encontram dispersos por diversos países.

⁶ Trad. do orig. “The definition of terrorism I advocate has four basic elements:

- The calculated use of violence or the threat of violence
- To inculcate fear
- Intended to coerce or to intimidate governments or societies
- Toward goals that are political, religious or ideological.”

Segundo a Europol (2009), o principal protagonista da transnacionalidade do terrorismo é, nos dias de hoje, o terrorismo islâmico, também considerado como a principal ameaça global.

O terrorismo transnacional reporta-se a todo o tipo organizações estruturadas com ligações no âmbito operacional e de apoio, espalhadas por vários países e nos quais possuem capacidade de recrutamento, planeamento e recursos para levar a cabo acções terroristas, em qualquer parte do mundo (United States 2006, 37).

Muito se tem procurado saber acerca dos seus responsáveis cuja ambição global é o principal paradigma. Investigações levadas a cabo desde os atentados de 11 de Setembro de 2001 revelam que apesar das grandes dificuldades é possível ter-se uma ideia da organização e *modus operandi* destas redes. Trata-se de um conjunto de redes *Jihadistas* nas quais se engloba a famosa *Al-Qaeda* responsável por muitos dos ataques terroristas levados a cabo neste milénio. As mesmas apresentam estrutura e coordenação pouco hierarquizada, e por isso flexível e descentralizada, não sendo possuidoras de qualquer tipo de autoridade moral. No entanto contêm mecanismos de treino e aquisição de conhecimento para a organização de actividades terroristas, detêm a capacidade de recolha de fundos e financiamento de ataques, conseguem ainda o envio de mercenários para diferentes causas e têm o talento de levar a cabo operações próprias (Pinto in Valente 2009, 85-86).

A *Al-Qaeda* actual existe mais como uma ideologia que se transformou numa vasta empresa – uma franchise internacional com representantes locais vagamente ligados a uma base central ideológica ou motivacional, mas que promove os objectivos do núcleo de forma simultânea, e, ao mesmo tempo independente. Assim, e ao contrário da estrutura hierárquica piramidal, que caracterizam os grupos terroristas do passado, o actual movimento da *Al-Qaeda* é no essencial mais estreito, linear e organizado em rede⁷ (Hoffman 2005, 4).

Muitos são aqueles que consideram esta forma de terrorismo de matriz islâmica como um “novo” terrorismo (Crenshaw in Coolsaet 2008, 25).

Note-se que melhor do que designá-lo de “novo” terrorismo, será efectivamente reconhecê-lo como uma nova e mais recente fase na evolução do terrorismo. Este, mais

⁷ Trad. do Orig. “The current al-Qaeda therefore exists more as an ideology that has become a vast enterprise—an international franchise with like-minded local representatives, loosely connected to a central ideological or motivational base, but advancing the remaining center’s goals at once simultaneously and independently of each other. Hence, unlike the hierarchical, pyramidal structure that typified terrorist groups of the past, the current al Qaeda movement in the main is flatter, more linear and organizationally networked.”

moderno, perpetrado na maioria das vezes pela *Al-Qaeda*, diz respeito à “quarta vaga”⁸, esta última de cariz religioso, diferenciando-se assim das já três fases históricas do terrorismo, anteriormente existentes. A primeira associada à dissolução dos impérios, uma segunda à descolonização e a terceira à esquerda anti-ocidentalismo (AA VV 2010, 33).

Esta nova fase do terrorismo é fundamentada, sobretudo através da motivação adquirida pela doutrina religiosa associada ao fanatismo islâmico que enfatiza crenças transformacionais e apocalípticas. No entanto, e por na sua essência os indivíduos que levam à prática acções terroristas desta índole serem supostamente fanáticos religiosos, não obriga a que o contrário seja igual, ou seja, que todos os grupos com as mesmas crenças religiosas sejam terroristas (Crenshaw in Coolsaet 2008, 26). Daí ter que haver ponderação política e social por forma a não generalizar o que parece ser um facto adquirido.

Em fases anteriores, o terrorismo caracterizava-se por objectivos limitados e negociáveis, ambições de carácter local e motivações compreensíveis e tangíveis, normalmente associadas a conjecturas nacionalistas, com vista a alterações políticas ou autonomia territorial, sendo os seus actos previsíveis e por isso as negociações poderem ser estabelecidas e os conflitos resolvidos. No que respeita à nova fase na evolução do terrorismo e aos seus fins, estes são ilimitados e não-negociáveis. Parece rejeitar qualquer tipo de valores, cultura, civilização ou até mesmo a existência do ocidente e sobretudo dos EUA. Os seus actos são levados a cabo por radicais que não possuem qualquer respeito pela vida humana e onde a violência assume um papel fulcral, matar não se trata de um meio para atingir um fim, mas sim um fim em si mesmo (Crenshaw in Coolsaet 2008, 28).

Posto de parte o carácter cirúrgico das suas acções, a não ser o impacto mediático e de mortandade obtido a partir da destruição dos alvos, procura provocar o maior número de vítimas no adversário, nem que para isso se tenha que perder algumas das suas. O alvo desta nova fase na evolução terrorismo não é necessariamente a vítima da violência, mas sim o efeito psicológico pretendido na sociedade ou na população. Nesta fase existe uma acrescida preocupação no que concerne à variedade dos meios passíveis de serem utilizados, nomeadamente pela possibilidade do recurso a armas de destruição em massa, nucleares, químicas e biológicas.

Quanto à sua organização, e no respeitante ao planeamento estratégico e à definição política dos alvos e objectivo, apresenta uma concepção global. Já as suas componentes de

⁸ Trad. do Orig. “The Fourth Wave” de David Rapoport citado em AA VV 2010, 33.

âmbito operacional e técnico, são desenvolvidas e executadas ao nível local (Romana 2005).

A nova fase na evolução do terrorismo é caracterizada por uma organização descentralizada e estruturada mais em rede, do que sob a forma hierárquica ou celular. As subunidades são constituídas por pequenos grupos, o que o torna ainda mais radical, que demonstram uma certa autonomia, havendo casos em que são perfeitamente independentes; porém o seu alcance, ainda assim, é transnacional (Crenshaw in Coolsaet 2008, 33-34).

1.2. PREVENÇÃO

Por forma a melhor caracterizar o estudo e a abordagem ao tema tratado, é da maior relevância tentar compreender também o conceito de prevenção e a sua importância no âmbito do terrorismo transnacional.

Segundo o Dicionário Etimológico da Língua Portuguesa, “prevenção” é sinónimo de “avanço”, ou “antecipação”. Tendo em conta que se trata do acto de prevenir, segundo o mesmo dicionário, respeita à “tomada de medidas prévias; (...) ao acautelar ou antecipar” (Machado 1967, 1881).

A tomada de tais medidas ou acções de natureza preventiva carece de quatro pressupostos elementares:

- A medida/acção deve ter por objectivo principal, ou mesmo exclusivo, assegurar a prevenção da criminalidade, agindo sobre os factores ou processos considerados determinantes dos comportamentos criminosos ou anti-sociais;
- As medidas/acções devem ter um carácter colectivo, dirigindo-se à população em geral, ou a segmentos desta, em oposição às medidas ou acções individuais;
- As medidas/acções só podem ser consideradas preventivas se dirigidas à intervenção imediatamente anterior à prática dos actos criminosos ou anti-sociais;
- As medidas/acções não podem ser directamente coercivas, na medida em que a coacção pressupõe que um crime já foi cometido (Fernandes in Valente 2006, 74).

Desta forma, e na perspectiva de se encontrar uma tentativa de definição do termo, pode-se recorrer à Decisão do Conselho 2001/427/JAI, de 28 de Maio de 2001, onde teve origem a rede europeia de prevenção da criminalidade, e se assume que prevenção respeita a

todas as medidas destinadas a reduzir ou a contribuir para a redução da criminalidade e do sentimento de insegurança dos cidadãos, tanto quantitativa como qualitativamente, quer através de medidas directas de dissuasão de actividades criminosas, quer através de

políticas e intervenções destinadas a reduzir as potencialidades do crime e as suas causas. Inclui o contributo dos governos, das autoridades competentes, dos serviços de justiça criminal, de autoridades locais, e das associações especializadas que eles tiverem criado na Europa, de sectores privados e voluntários, bem como de investigadores e do público, com o apoio dos meios de comunicação (União Europeia 2001).

Pode-se assim afirmar que, para haver prevenção e por forma a que esta dê resultados, é indispensável uma atitude pró-activa, sendo essencial prever, tentando-se compreender onde algo poderá vir a ocorrer, e antes que tal venha a ter lugar, implementar as medidas adequadas ao acto previsto. Só assim, através da previsão e intervenção precoce, se pode figurar uma acção, dita de carácter preventivo (Fernandes in Valente 2006, 75).

Na mesma linha de pensamento, de referir que o acto terrorista por ser de tal forma reprovável e ter aquando da sua execução consequências tão nefastas, colocando em causa os bens mais preciosos tais como a vida e integridade física de inocentes, interessa acima de tudo ser prevenido, de forma a nunca chegar a acontecer.

É sobretudo esta a razão que levou a UE a desenvolver uma Estratégia Antiterrorista. Assenta essencialmente em quatro pilares fundamentais, “prevenir, proteger, perseguir e responder” (Conselho Europeu 2005, 3). Os dois primeiros de carácter preventivo e os dois últimos mais repressivos. Quer-se com isto reforçar a ideia de que a prevenção deve ser a primeira das opções a tomar relativamente a esta matéria. “Ao nível da UE têm sido criados importantes instrumentos que visam a prevenção (...) do terrorismo, desde a criação de instituições, até à formulação de políticas e à aprovação de instrumentos legislativos” (Pereira in DGAI 2010, 91).

A análise do termo não é por si só suficiente, como tal, é da maior pertinência chegar a um consenso no respeitante à dificuldade que é praticar a prevenção no âmbito do terrorismo transnacional. São inúmeras as vantagens (perversas) que este possui, criando obstáculos à sua antecipação. Por um lado, importa salientar que tem a iniciativa, escolhendo as circunstâncias de modo, tempo e lugar, da prática de cada acto, dificultando e muito a sua previsão. Por outro, o terrorismo abstém-se de qualquer regra existente num Estado de Direito. Trata-se assim, de um adversário que é sempre o primeiro a avançar, praticando o chamado “jogo sujo”, uma vez que não respeita nenhuma das regras estabelecidas (Pereira in AA VV 2009, 81-82).

Outro aspecto relevante diz respeito à abertura das sociedades actuais e aos princípios democráticos que as orientam, nomeadamente as liberdades de expressão,

opinião e tolerância política. Vive-se num mundo sem fronteiras e no qual este tipo de adversário se encontra perfeitamente inserido. Subsiste assim uma facilidade considerável na propagação de ideais e no levar a cabo de acções violentas, dificultando a acção dos mecanismos de prevenção e defesa. Contudo, e embora seja apetecível levar a cabo o controlo rigoroso nas fronteiras, como medida preventiva, pouca relevância teria face ao fenómeno em causa. Interessa sobretudo tentar conhecer primeiramente a sua estrutura, organização e funcionamento, para se poder prevenir (Sanches in AA VV 2009).

Em suma, a prevenção e previsão de ataques terroristas depende acima de tudo do seu conhecimento profundo, possível este de ser obtido através da recolha, análise e, fundamentalmente, da partilha de informações à escala internacional.

I.3. PARTILHA DE INFORMAÇÕES

As informações são, e sempre foram, essenciais. Ter informações é ter poder, é saber mais que o outro. Já Sun Tzu afirmava que “(...) aquilo que possibilita ao soberano sábio e ao bom general atacar e vencer, conseguindo feitos fora do alcance do comum dos mortais, é a presciência” (Tzu 2007, 203). Entenda-se por presciência, ter conhecimento do futuro, prever o que virá a acontecer. Sendo assim, esta previsão é necessária para que haja prevenção e apenas será viável através da recolha do máximo de informações possível sobre o adversário.

A actividade de informações consiste num processo especializado – através do qual certo tipo de informação é solicitada, recolhida/pesquisada recorrendo a meios específicos, analisada/processada e divulgada – que se traduz no trabalho sistemático desenvolvido no quadro de uma organização específica criada com o objectivo de atingir um produto final – o conhecimento específico necessário à tomada de decisões (Carvalho 2009).

Por forma a melhor compreender o tipo de informações estudado, é relevante saber que se refere a *intelligence* e não a *information*.

De acordo com a definição do conceito, *intelligence* é “o produto da recolha sistemática, avaliação e síntese, de dados em bruto, sobre pessoas ou actividades suspeitas de ser, ou que se sabe serem, de natureza criminosa”⁹ (IACP in United States 2003, 28). Pode-se ainda diferenciar ambos os conceitos afirmando que *Intelligence* diz respeito às

⁹ Trad. do orig. “The product of systematic gathering, evaluation, and synthesis of raw data on individuals or activities suspected of being, or known to be, criminal in nature.”

“informações que foram analisadas com o fim de se determinar o seu significado e relevância”¹⁰ (IACP in United States 2003, 28). Estas informações são então “compiladas, analisadas e, podem ou não ser partilhadas, com o intuito de antecipar, prevenir, ou monitorizar a actividade criminosa”¹¹ (IACP in United States 2003, 28). *Intelligence* é igualmente considerada como um “amplo processo para resolver problemas que envolvam a recolha e análise de dados, interpretação e apreciação especulativa de acontecimentos futuros, padrões, ameaças, riscos e oportunidades”¹² (Mcdowell 2009, 5).

Quanto à notícia ou informação, “consiste na matéria-prima isolada, verdadeira ou não, tratando-se de material não avaliado e não explorado que, previamente, pode apresentar interesse para um serviço de informações, sendo as informações o resultado do processo de integração daquelas” (Carvalho 2009).

Relativamente às informações, são normalmente classificadas “em função da finalidade, do tempo, do objectivo e do método” (Carvalho 2009).

Tendo em conta o estudo em causa importa fazer a devida distinção entre informações externas e internas. As primeiras dizem respeito à obtenção de “conhecimento sobre o poder e as actividades dos Estados ou entidades supra infra estatais estrangeiras adversas que possam constituir ameaça para a defesa nacional ou aos interesses estratégicos do país” (Carvalho 2009), ou seja são mais de carácter estratégico por se destinarem às questões de segurança externa. Enquanto que as informações internas são assim classificadas porque “se destinam a conhecer actividades operacionais adversas com reflexos na segurança interna” (Carvalho 2009).

O problema está em determinar se o terrorismo transnacional se trata de uma ameaça à segurança interna ou externa. Em boa verdade deve ser encarado nas duas vertentes. Tratando-se de um fenómeno que “atravessa as fronteiras” deve ser tido em conta como uma ameaça de fonte externa, contudo e tal como a criminalidade organizada internacional, os seus actos manifestam-se no interior de um Estado, dizem respeito a questões de segurança interna. Deste modo, justifica-se o nexo entre as dimensões externa e interna da segurança potenciado pelos fenómenos transnacionais.

¹⁰ Trad. do orig. “Intelligence is information that has been analyzed to determine its meaning and relevance.”

¹¹ Trad. do orig. “Information is compiled, analyzed, and/or disseminated in an effort to anticipate, prevent, or monitor criminal activity.”

¹² Trad. do Orig. “wider process of problem solving that involves data gathering and analysis, interpretation, and speculative consideration of future developments, patterns, threats, risks, and opportunities.”

Segundo Fonte do Sistema Informações de Segurança (SIS)¹³, “não há informações externas e internas. Há informações estratégicas de política e de defesa e informações de segurança.” Neste domínio, informações de segurança são as que

dizem respeito ao estudo e avaliação de riscos e à prevenção de ameaças, com origem externa ou interna, à segurança dos Estados, e que se enquadram na tipologia de ameaças assimétricas (terrorismo, crime organizado, subversão dos pilares institucionais do Estado democrático) (Romana 2005).

O equilíbrio está na cooperação e partilha de informações tanto ao nível interno, como das obtidas no exterior, sendo fulcral o rápido e oportuno cruzamento das mesmas. Segundo a mesma Fonte do SIS¹⁴ “a produção de informações de segurança é, por excelência, um domínio essencial da prevenção de ameaças, com origem externa ou interna, à segurança dos Estados, onde se enquadra o terrorismo de matriz transnacional” Devido às características da ameaça, também segundo Fonte (A) da Europol¹⁵, “Informação é o que é, temos que a recolher e não fazemos a distinção entre o que é interno e o que é externo”.

Quanto à actividade de informações, interessa salientar que pode ser explicada através de um conjunto de quatro fases que, no seu todo, podem ser designadas por “Ciclo de Produção de Informações”, compreendendo:

A orientação da pesquisa, fase em que se definem as prioridades; a pesquisa, fase em que se obtêm as notícias através da exploração dos diferentes tipos de fontes (Humanas ou técnicas); o processamento, fase em que se transformam as notícias em informações através de um processo, também ele dinâmico, de registo, de estudo, integração e interpretação analítica de todas as notícias disponíveis; e a exploração, última fase em que se utilizam as informações, procedendo-se à sua difusão, mas também a um processo ulterior de estudo destinado a determinar as possibilidades do adversário, o perigo que representa, as suas vulnerabilidades e estabelecer a possibilidade de concretização da ameaça que representa (Carvalho 2009).

Mas não se pense que esta preocupação da recolha de dados e apreciação das informações se trata de uma prática recente. Na verdade, a sua existência remonta a milhares de anos atrás. Examinando o curso da história, pode-se verificar que o recurso à recolha de informações e a sua análise, ainda que muito rudimentar, remonta aos tempos bíblicos, no mundo cristão, havendo também provas da sua existência em formas de escrita anciã, nomeadamente pelo Filósofo Militar Oriental Sun Tzu (Mcdowell 2009, 3).

¹³ Consultar Entrevista 3 em anexo.

¹⁴ *Idem.*

¹⁵ Consultar Entrevista 1 em anexo.

Na verdade, as informações sempre foram determinantes, em todos os grandes e mais marcantes acontecimentos históricos, especialmente decisivas aquando das maiores conquistas e batalhas levando à criação ou destruição dos grandes impérios. Foram peça fundamental nas duas Grandes Guerras, e tiveram também um importantíssimo papel durante toda a Guerra Fria.

No mundo actual, pós 11 de Setembro de 2001, também revelam a sua maior importância. Os avanços tecnológicos e a globalização fazem com que certos produtos sejam acessíveis a todos em qualquer parte do mundo e comunicar livremente nunca foi tão fácil. Tornou-se cada vez mais rápida e disponível a assimilação de informação e posterior divulgação, vantagem esta aproveitada por actores perversos, passando a haver assim também uma facilitada internacionalização de fenómenos violentos. Com o pós 11 de Setembro, deve-se ter atenções redobradas e privilegiar acima de tudo a *intelligence*, e garantir assim, um rápido aproveitamento de todas as fontes de informações (United States 2008, 5).

As informações são um grande apoio à tomada de decisão. Assim sendo, na sua produção interessa que, aquando da sua recolha, exista desde logo uma preocupação na sua divulgação para permitir a quem de direito, tomar as decisões acertadas e em tempo útil.

No entanto, as informações recolhidas ou recebidas, podem não interessar directamente a quem as recolheu ou recebeu, e serem preciosas para outrem, daí a necessidade da sua partilha. Só assim se terá conhecimento do adversário e das suas intenções, o que pretende levar a cabo, quando, onde e como o procura fazer. “É fundamental que as pessoas certas tenham acesso às informações certas no momento certo”¹⁶ (Baird e Chairmen 2006, 7).

Face à complexidade do fenómeno em causa é ainda da maior relevância a aplicação de políticas e estratégias de combate, cuja primazia deve ser a detecção em tempo útil da ameaça. Os serviços ligados às informações devem adoptar sistemas de alerta precoce (*early warning*) eficazes. Contudo, estes sistemas só são viáveis se houver uma constante preocupação em contribuir para o ciclo de produção de informações de forma continua através de indícios técnicos e informações já processadas, tornando-o mais ágil. Para tal é obrigatória a presença de canais de comunicação entre serviços e forças de segurança sendo indispensável a existência de mecanismos de coordenação política e técnica (Romana 2005).

¹⁶ Trad. do Orig. “(...) it is essential that the right people have the right information at the right time.”

Aproveitando a era da globalização e da facilidade na obtenção das informações, procurando uma adaptação e evolução face às novas ameaças e coexistindo sempre com a necessidade de se respeitar Direitos, Liberdades e Garantias Fundamentais, não deve ser descartada a obtenção de informações de acesso mais facilitado, ou seja, informações conseguidas através de fontes abertas. Trata-se de *Open Source Intelligence (OSINT)*¹⁷, informações que podem ser obtidas a partir da simples interpretação e análise de notícias publicadas pelos *media*, *blogs*, salas de *chat*, bases de dados *pay-per-view*, imagens comerciais de satélite, relatórios governamentais e páginas de internet, ou seja, recolha de informações através de qualquer tipo de fonte que seja de livre acesso (Rettman 2011).

Em suma, as informações hoje em dia, fluem de forma mais eficiente, ao contrário de tempos passados nomeadamente na Guerra Fria, onde surgiram as primeiras comunidades de informações semelhantes às que se conhecem nos dias de hoje. Contudo, as informações eram escassas e o inimigo estadual, lento e previsível. Presentemente, a acelerada evolução de ameaças exige uma resposta rápida, criativa e ágil, por forma a tentar antever os movimentos do adversário, apenas possível com a ampla partilha (interna e internacional) de informações. Procedimentos relativos à partilha de informações devem ser revistos, por forma a haver uma cultura de partilha de informações necessária e adequada ao paradigma securitário actual. (Jones 2007, 384-385).

¹⁷ Outros tipos de recolha da informações: HUMINT (*Human Intelligence*) recolha de informações através de fontes humanas; SIGINT (*Signals Intelligence*) recolha de informações através da interceptação de transmissões electromagnéticas e comunicações; MASINT (*Measurement and Signature Intelligence*) Recolha de informações de medições e assinaturas electromagnéticas; IMINT (*Images Intelligence*) recolha de informações através da interpretação de imagens; GEOINT (*Geospatial Intelligence*) exploração e análise de imagens de satélite.

II. COOPERAÇÃO POLICIAL EUROPEIA E LUTA CONTRA O TERRORISMO TRANSNACIONAL

II.1.A UNIÃO EUROPEIA E O TERRORISMO TRANSNACIONAL

O Terrorismo Islâmico há muito que deixou de ser um problema da exclusividade do Médio Oriente, a partir do momento em que evoluiu e passou a afectar todo o globo, passando a integrar o denominado de Terrorismo Transnacional. Trata-se de uma forma de terrorismo levada a cabo por actores transnacionais, ou seja, que não possuem “pátria” por não respeitarem qualquer tipo de fronteira (política, organizacional, legal, ética), dificultando a sua detenção e exigindo que se proceda à elaboração de uma estratégia multifacetada no que respeita ao seu combate (Brandão 2011, 18). Os seus ataques são perpetrados através de um tipo de violência nunca antes presenciado na Europa, tendo como principal alvo pessoas inocentes. Não só o Médio Oriente mas também o norte e o este de África (Argélia, Sudão e Somália) passaram a ter no seu território o fenómeno do *franchising* do terrorismo na vertente da *Al-Qaeda*, partilhando a mesma ideologia, mas actuando por conta própria, ficando desta forma a Europa rodeada pelo terrorismo islâmico extremista (Brady 2009, 2).

A tentativa para eliminar e neutralizar as franjas extremistas por parte de governos de países árabes levou a que radicais islâmicos procurassem abrigo em países europeus conhecidos pela sua atmosfera tolerante e liberal. Desta forma, assistiu-se ao desenvolvimento, na última década, de grupos islâmicos extremistas no seio das comunidades imigrantes europeias. Muitas dessas comunidades, providenciam assim novos elementos a recrutar que, apesar de amadores, desempenham um importante papel na medida em que servem de apoio local a actividades terroristas. Constatou-se que, de uma forma genérica, são jovens árabes de segunda geração de imigrantes, nascidos ou criados desde muito novos já na Europa e que, na maioria das vezes, se sentem menosprezados, postos de parte e em conflito com a sociedade ocidental que os circunda. Nestas comunidades, torna-se também bastante difícil detectar os elementos terroristas vindos do exterior que, por partilharem características físicas e culturais semelhantes, passam despercebidos (Pinto in Valente 2009, 89-90).

“Numa era de intensificação geral das dinâmicas transnacionais (globalização), a permeabilidade entre as duas esferas (segurança interna e segurança externa) é muito maior, ao ponto de que a distinção entre os dois quase desapareceu”¹⁸ (Pastore cit in Mounier 2009, 583). Actualmente, dos Estados democráticos não são ameaçados por ataques militares contra a sua integridade territorial. Por outro lado a transnacionalização de fenómenos como o tráfico de droga, a criminalidade organizada, o tráfico de seres humanos e, em especial, o terrorismo, passaram a assumir a maior relevância. Todos estes fenómenos, há muito presentes, conhecem hoje uma expansão e intensificação devidas ao desenvolvimento dos transportes e das comunicações, à abolição de fronteiras físicas e outros aspectos derivados da globalização. Tais acontecimentos contribuíram para que a tradicional diferenciação rígida entre segurança interna e externa deixasse de fazer sentido (Mounier 2009, 583).

Por forma a poder analisar em que medida consegue a UE uma resposta eficaz face ao terrorismo transnacional, independentemente se trate de uma questão de segurança interna ou externa, interessa referir que UE se configura actualmente como um verdadeiro actor de segurança,

compreensivo e multifuncional. Um actor singular que se distingue das organizações internacionais (intergovernamentais) quanto à emergência (integração sectorial), evolução (aprofundamento e alargamento) e natureza (combina supra-estadualismo, interestadualismo e trans-governamentalismo) e, mais especificamente, distancia-se das OI de segurança em três aspectos fundamentais: é uma *polity*; tem competências e meios para combater a diversidade de ameaças do espectro securitário; não se restringe ao domínio da segurança, podendo utilizar instrumentos não securitários em prol desse domínio (Brandão 2010a, 37).

Pode ainda dizer-se que a UE tem evoluído no sentido de garantir a sua protecção, enquanto comunidade, mas também tem permitido a acessibilidade a outros Estados, sendo verificável

uma institucionalização progressiva do actor de segurança cujo desempenho tem sido globalmente positivo – comunidade de segurança, extensão da comunidade a novos Estados, segurança e estabilidade na proximidade, reforço da cooperação na luta contra as ameaças transnacionais (Brandão 2010a, 37).

Na próxima secção aborda-se-á as principais e mais marcantes iniciativas da UE na luta contra o terrorismo transnacional, posteriores aos ataques de 11 de Setembro de 2001.

¹⁸ Trad. do Orig. “in an era of general intensification of trans- national dynamics (globalization), the permeability between the two spheres (internal security and external security) is much greater, to the point that the distinction between the two has almost disappeared.”

II.1.1. PÓS-11 DE SETEMBRO DE 2001

Após os ataques levados a cabo a 11 de Setembro de 2001, o mundo passou a temer ainda mais o terrorismo. Os EUA presenciaram a destruição de alguns dos seus maiores símbolos nacionais (*World Trade Center* e Pentágono) e assistiram, sem que nada o fizesse prever, à morte de milhares de inocentes, quando se pensava que este Estado seria um dos mais seguros e “intocáveis” Estados do mundo.

Com o pós 11 de Setembro, o terrorismo e a segurança passaram a assumir papéis centrais nas agendas políticas e na própria sociedade, surgindo então a necessidade de se redesenhar uma nova ordem mundial (Fernandes in Brandão 2011, 29).

De referir, que até à data dos factos ocorridos, a UE não se apresentava minimamente como um actor crucial no combate ao terrorismo (Argomaniz 2009, 152), facto esse que se veio a alterar. Devido à complexidade do fenómeno, uma série de medidas foram adoptadas envolvendo diferentes órgãos de tomada de decisão e diversos instrumentos dos então três pilares da União. “Ao mesmo tempo, dado o carácter multidimensional e transnacional da ameaça, o recurso a uma abordagem transpilares¹⁹ surgiu como condição crucial à sua eficácia” (Oliveira e Brandão in Brandão 2010a, 109). Tornou-se imperativo intervir com a maior brevidade possível e de acordo com os acontecimentos ocorridos, em três frentes simultaneamente:

- “responder ao desafio [do terrorismo] através da tomada de medidas de segurança interna;
- participar eficazmente na frente internacional contra as redes terroristas; e
- prestar solidariedade credível para com os EUA, o seu [da UE] maior parceiro internacional”²⁰ (Monar 2003).

Antes do 11 de Setembro, não se tinha chegado a um verdadeiro consenso por parte da União relativamente ao fenómeno terrorista. Não havia uma definição comum para actos terroristas, nem havia uma harmonização relativamente ao sistema de penas aplicáveis aquando da prática de tais actos, e ainda não se tinha chegado a uma conclusão

¹⁹ Do ponto de vista estrutural, aquando do Tratado de Maastricht em 1992, a UE encontrava-se assente em 3 pilares fundamentais, os quais foram sofrendo alterações, as últimas ocorridas com o Tratado de Nice em 2001 (1º Pilar: Comunidades Europeias; 2º Pilar: Política Externa e Segurança Comum; e 3º Pilar: Cooperação Policial e Judiciária em Matéria Penal) acabando por serem abolidos com a introdução do Tratado Lisboa em 2009.

²⁰ Trad. do Orig. “Responding to the challenge through adequate internal security measures, participating effectively in the international front against the terrorist networks and providing credible solidarity with the United States, its most important international partner.”

quanto a acordos de extradição. Após os ataques, a transposição de tais obstáculos, através dos mecanismos legais apropriados, tornou-se prioridade para a UE (Monar 2003).

Face aos acontecimentos sucedidos e à deficiente cooperação, o Conselho Europeu (CEur) reuniu em sessão extraordinária, em Bruxelas, a 21 de Setembro de 2001, para analisar a situação internacional decorrente dos ataques perpetrados aos EUA e assim estabelecer um Plano de Acção de combate ao terrorismo transnacional.

Nessa sessão extraordinária, o terrorismo foi encarado como um enorme desafio, ficando estabelecido que o seu combate passaria a ser mais do que nunca um objectivo prioritário da UE. No documento emanado, foram abordados quatro temas principais:

- A solidariedade e cooperação com os EUA;
- A política europeia de luta contra o terrorismo;
- O empenhamento da União no Mundo;
- As perspectivas económicas mundiais.

Verifica-se que os quatro temas se complementam, pretendendo a União Europeia, em primeiro lugar, afirmar o seu apoio aos EUA pela situação testemunhada em solo americano; em segundo, elaborar um Plano de Acção para se fazer face ao terrorismo; em terceiro, expressar a necessidade de participar na prevenção e estabilização dos conflitos regionais, em estreita colaboração com os EUA, Federação da Rússia e parceiros do mundo árabe e muçulmano; por último e não menos importante, estudar os efeitos do impacto do 11 de Setembro na economia e as perspectivas para o futuro da mesma (Conselho Europeu 2001).

O Plano de Acção aprovado pelo Conselho Europeu contempla cinco tópicos. No primeiro, sublinhou-se a urgência de se reforçar a cooperação policial e judiciária. Na esteira das conclusões de Tampere²¹, o CEur enunciou o seu acordo relativamente à instauração de um mandado de detenção europeu, bem como à adopção de uma definição comum de terrorismo. Ficou assim elencado que o mandato substituiria o sistema de extradição entre os EM, permitindo a entrega directa por parte de uma Autoridade Judiciária a outra, das pessoas procuradas, sem nunca esquecer todos os direitos, liberdades e garantias fundamentais.

Solicitou-se ao Concelho ‘Justiça e Assuntos Internos’ (JAI) a identificação de todos os supostos terroristas na Europa e das organizações apoiantes com vista à

²¹ Em 15 e 16 de Outubro de 1999, o Conselho Europeu reuniu em sessão extraordinária, em Tampere, a fim de debater a criação de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça na União Europeia.

elaboração de uma lista. Neste contexto, afirmou-se a necessidade de avanços ao nível da cooperação e partilha de informações entre todos os serviços de informações da União, bem como a necessidade de se constituírem Equipas de Investigação Conjuntas.

Determinou-se também que os EM deveriam, o quanto antes e de forma sistemática, partilhar com a Europol todos os dados relevantes em matéria de terrorismo. No âmbito desta estrutura, seria criada, com a maior celeridade, uma equipa de especialistas no combate ao terrorismo que deveria colaborar com os seus homólogos americanos.

No segundo tópico, ficou expressa a pertinência de se desenvolverem os instrumentos jurídicos internacionais, apelando o CEur à aplicação de todas as convenções internacionais existentes respeitantes ao terrorismo (Conselho Europeu 2001).

No tópico seguinte, manifestou-se a vontade de se pôr fim ao financiamento do terrorismo. Sendo este um factor decisivo, e alcançável apenas através de uma acção internacional enérgica, propôs-se a UE a contribuir para esse fim. O CEur solicitou aos Conselhos Assuntos Económicos e Financeiros (Ecofin) e ao Conselho JAI a tomada de medidas pertinentes para combater todas as formas de financiamento das actividades terroristas, procedendo-se desde logo ao alargamento da Directiva relativa ao branqueamento de capitais e à Decisão-Quadro sobre o congelamento de haveres. Solicitou-se ainda aos EM a ratificação, com a maior urgência, da Convenção das Nações Unidas para a Repressão do Financiamento do Terrorismo. Ficou ainda a promessa de serem tomadas medidas com vista a penalizar as jurisdições e os territórios não cooperantes (Conselho Europeu 2001).

O quarto tópico incidiu sobre o reforço ao nível da segurança aérea. Assim, o CEur solicitou ao Conselho ‘Transportes’ que fossem tomadas medidas no âmbito da segurança dos transportes aéreos, na classificação de armas e formação técnica de tripulações, no controlo das bagagens de porão e o encaminhamento que se lhe dá, mecanismos de protecção no acesso ao cockpit e no controlo de qualidade de todas as medidas de segurança realizadas pelos EM

Por fim, o último tópico respeitava à coordenação da acção global da UE. O CEur atribuiu ao Conselho ‘Assuntos Gerais’ a função de coordenação e dinamização da luta contra o terrorismo, por forma a garantir a melhor coerência e coordenação nas políticas da União e a avaliação das relações entre UE e os países terceiros no apoio conferido no âmbito da luta contra o terrorismo

Deste plano de acção conseguiu-se a concordância em tempo recorde para as principais medidas nele traçadas e resultou à *posteriori* uma panóplia de respostas às solicitações e exigências determinadas por parte do CEur. O Plano, várias vezes revisitado e acrescentado, serviu de mapa para delinear e implementar uma série de medidas específicas no quadro dos três pilares da UE (Monar 2003).

No âmbito do segundo pilar, merece destaque a aprovação da Estratégia Europeia de Segurança²² (EES), em Dezembro de 2003, que reconhece o terrorismo como uma das principais ameaças aos interesses da UE e reforça o anteriormente preceituado no Plano de Acção de 2001.

Ao nível das informações em específico, e segundo Fonte do SIS²³, passou-se a “uma transformação gradual do princípio do *need to know* para o *need to share*.”

De forma sintética, a tomada de uma resposta prioritária no que concerne à luta antiterrorista por parte da EU, no pós-11 de Setembro, manifestou-se em termos práticos, em dois importantes resultados: “a adopção de legislação, instrumentos e organismos a um ritmo sem precedentes; e a intensificação da cooperação transatlântica, favorecendo a actuação internacional da União” (Oliveira e Brandão in Brandão 2010a, 97).

II.1.2. PÓS 11 DE MARÇO DE 2004

Mais uma vez a Europa assistia atenta, sem ser directamente alvo da ameaça. Três anos mais tarde, a 11 de Março de 2004, o Estado espanhol, experiente na luta contra o terrorismo, ainda que numa vertente nacional, presenciou aquilo que era a transnacionalidade do mesmo. O ataque foi levado a cabo, mais uma vez, por organizações terroristas Islâmicas vinculadas à *Al-Qaeda* que reivindicou o 11 de Setembro de 2001 o qual teve como alvo principal, não só a rede ferroviária espanhola, mas centenas de pessoas inocentes.

Após estes ataques, a Europa viu-se na necessidade de avançar para além do já estabelecido, dando passos importantes para o reforço da cooperação europeia. Assim, a UE e todos os seus EM procuraram ter em conta os factores favoráveis à propagação do

²² Consultar Estratégia Europeia em Matéria de Segurança de 12 de Dezembro de 2003 que veio a ser reforçada pelo Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança: Garantir a Segurança num Mundo em Mudança de 11 de Dezembro de 2008.

²³ Consultar Entrevista 3 em anexo.

terrorismo e, por forma a haver um melhor entendimento do fenómeno do terrorismo, a UE assumiu um papel activo, servindo de plataforma aos governos europeus, criando medidas comuns que complementaram as políticas nacionais (Kerchove e Dortland in Coolsaet 2008, 147).

Foi a 25 de Março de 2004, em Bruxelas, que se deu a conhecer uma das primeiras respostas da UE face ao sucedido em território europeu, através de uma Declaração sobre a Luta contra o Terrorismo²⁴. De forma sucinta, a UE e os seus EM comprometeram-se a utilizar todos os meios permitidos e disponíveis ao seu alcance, com a intenção de fazer frente e combater quaisquer formas de terrorismo. Voltou-se a apelar, mais uma vez, ao reforço da cooperação policial por forma a que os serviços de implementação da lei “cooperem entre si e procedam a um intercâmbio tão amplo quanto possível de todas as informações pertinentes para combater o terrorismo” (Conselho Europeu 2004). Determinou-se também o “recurso óptimo e eficaz aos organismos da UE existentes, nomeadamente à Europol e à Eurojust, a fim de promover a cooperação no combate ao terrorismo” (Conselho Europeu 2004). Dada “a necessidade de uma abordagem global e fortemente coordenada para fazer frente à ameaça terrorista” (Conselho Europeu 2004), foi ainda criado neste âmbito, o cargo de Coordenador da Luta Antiterrorismo.

II.1.3. PÓS 7 DE JULHO DE 2005

Foi a 7 de Julho de 2005, que em plena hora de ponta, teve lugar, novamente, uma série de ataques terrorista, os quais vitimaram mortalmente mais de 50 pessoas e feriram outras centenas. Os alvos foram a rede de metro de Londres e um autocarro de dois andares provocando o pânico e a paralisação completa em toda a cidade. Mais uma vez, estes violentos acontecimentos foram reivindicados pela *Al-Qaeda* através da difusão de um vídeo no canal televisivo *Al-Jazira*.

Pela segunda vez em território da União, e em tão curto espaço de tempo, a Europa confirmou a percepção de que o terrorismo transnacional se tinha tornado numa das mais preocupantes e principais ameaças à vida em sociedade.

Desta forma a UE viu-se na obrigação de relançar o seu compromisso na luta contra o terrorismo e voltou a ser feito o apelo à cooperação e ao intercâmbio de

²⁴ Consultar Declaração sobre a Luta contra o Terrorismo de 25 de Março de 2004.

informações relativas ao terrorismo (Fernández 2009, 137). A reacção imediata aos ataques traduziu-se, à semelhança do que já tinha acontecido aquando dos acontecimentos ocorridos em Madrid, num abrupto acelerar dos processos que à data se encontravam em fase de desenvolvimento (Argomaniz 2009, 160). Uma série de Decisões, Programas, entre outros, foram adoptados, novamente em tempo recorde, merecendo particular atenção a Estratégia de Contra-terrorismo²⁵, de 30 de Novembro de 2005.

A Estratégia traduz um compromisso estratégico estabelecido com o intuito de se apostar na prevenção e perseguição do terrorismo. Foram assim criados quatro pilares basilares - “prevenir”²⁶, “proteger”²⁷, “perseguir”²⁸ e “responder”²⁹ - e idealizada uma série de medidas e sistemas a ter em conta na luta contra o terrorismo, transmitindo-se também a necessidade de uma actuação e intervenção naquilo que é a raiz do problema (Comissão Europeia 2005a). O documento revelou outra percepção do fenómeno, focando-se quase em exclusivo na *Al-Qaeda*, por forma a enfatizar o verdadeiro problema do crescimento do terrorismo como produto de processos de radicalização e recrutamento de terroristas (Argomaniz 2009, 161).

A implementação das políticas e medidas tem sido, todavia, dificultada em grande parte pela limitada capacidade da UE em matéria de segurança interna, intervindo sobretudo somente em matéria judicial e através de medidas reguladoras. Outros obstáculos decorrem da complexidade e morosidade do processo tomada de decisão; da diferente experiência dos EM em matéria de luta contra o terrorismo, havendo diversas abordagens à figura da lei e da ordem (Brady 2009, 1).

Em suma, quanto à acção da UE importa salientar que tem incidido mais na cooperação e na coordenação do que na integração e harmonização. Este facto está espelhado nas escolhas políticas adoptadas pelos governos nacionais, sendo também exemplo disso a figura do Coordenador Antiterrorismo, com poderes e recursos muito limitados. Tal limitação deve-se à presença de uma certa contradição naquilo que é a

²⁵ Consultar a Estratégia Antiterrorista da União Europeia (doc.14469/4/05 REV 4).

²⁶ “Evitar o recurso ao terrorismo, combatendo os factores ou causas profundas que podem conduzir à radicalização e ao recrutamento, na Europa e no resto do mundo.”

²⁷ “Proteger os cidadãos e as infra-estruturas e reduzir a nossa vulnerabilidade a atentados, melhorando designadamente a segurança das fronteiras, dos transportes e das infra-estruturas essenciais”

²⁸ “Perseguir e investigar os terroristas através das nossas fronteiras e em todo o mundo; impedir o planeamento, as deslocações e as comunicações; dismantelar as redes de apoio; pôr termo ao financiamento e ao acesso a material utilizável em atentados, e entregar os terroristas à justiça.”

²⁹ “Prepararmo-nos Solidariamente para gerir e minimizar as consequências dos atentados terroristas, tornando-nos mais capazes de fazer face à fase de rescaldo, à coordenação da resposta e às necessidades das vítimas.”

convicção de cada EM, aquando da necessidade de se fazer face à evolução das ameaças, tendo que apoiar, para esse efeito, o aumento dos poderes das instituições da UE, que inevitavelmente passam a ser mais autónomas e detentoras de poderes acrescidos, sucedendo-se desta forma um conflito pelas questões afectas à soberania de cada Estado (Argomaniz 2009, 168).

II.2.O PAPEL DA COOPERAÇÃO POLICIAL EUROPEIA

No domínio da Segurança Interna, a actual cooperação no quadro da União Europeia advém de um longo processo evolutivo, tendo como origem o progressivo desmantelamento das barreiras à livre circulação, que está na génese da criação das Comunidades Europeias. A abertura de mercado, benéfico em termos económicos, foi também encarada como eventual facilitador da criminalidade transnacional, cuja eficácia na sua prevenção e repressão, passou a exigir medidas de segurança compensatórias a nível colectivo e não apenas nacional.

Os primeiros esforços cooperativos datam da década de 70 através da criação de estruturas de cooperação, na altura meramente intergovernamentais e à margem do quadro institucional das Comunidades (Sousa in Guedes 2005, 102; Sousa 2005, 75-76). Desde essa década, altura em que surgiram os primeiros fenómenos de terrorismo internacional, que a Europa se preocupou em apostar também na cooperação policial como forma de os combater.

Em 1975, foi criado um dos primeiros grupos de cooperação, denominado de grupo TREVI (*Terrorism, Radicalism, Extremism, and International Violence Group*) tendo como principal finalidade a partilha de informação e a disponibilização de assistência mútua no combate ao terrorismo e outro tipo de criminalidade internacional relacionada com o mesmo. Para além do grupo TREVI, foram ainda criadas a nível europeu, outras parcerias adicionais no âmbito da cooperação para o combate do terrorismo, tais como o *Police Working Group on Terrorism*. Constituído inicialmente pela Holanda, Reino Unido, Alemanha e Bélgica, aquando do assassinato do embaixador britânico na Irlanda em 1976, depressa se lhe juntaram as restantes unidades de contra-terrorismo da antiga Comunidade Económica Europeia (CEE), dos países Escandinavos e a Finlândia, ficando em 1986

formalmente acordado a cooperação no combate ao terrorismo e criminalidade internacional (Deflem 2006, 341).

Apesar de num âmbito um pouco diferente do pretendido nos dias de hoje, estes foram os primeiros verdadeiros mecanismos de cooperação policial e judicial europeia que, desde então, conheceram um progresso significativo que passou, designadamente, pela sua institucionalização em 1993, com a entrada em vigor do Tratado da União Europeia (TUE). Com a abolição das fronteiras internas e alargamento do paradigma securitário, é essencial que todos os cidadãos dos EM se sintam protegidos, beneficiando tanto de segurança como de celeridade jurídica, num espaço em que bens e pessoas podem circular livremente (Gomes in Valente 2005, 227). Esta é a principal finalidade da cooperação policial ao nível da UE.

Antes de mais, é importante clarificar o conceito de cooperação policial europeia

como a actuação combinada ou a assistência entre os Estados-Membros da União, no vasto espectro que abrange a prevenção e o combate à criminalidade em geral, e, em particular a que, assumindo natureza transnacional, pode afectar diversos Estados-Membros – como os tráficos ou criminalidade económico-financeira – ou a que atenta contra os valores mais basilares das sociedades democráticas – como é o caso do terrorismo – tendo, como objectivo último garantir um elevado nível de protecção dos cidadãos (Gomes in Valente 2005, 227).

Ou seja, a cooperação policial europeia consiste numa “actuação concertada acompanhada pelos vários Estados-Membros da União, no âmbito da prevenção e combate à criminalidade”, cujo objectivo geral se destina a “garantir um alto nível de protecção dos cidadãos que vai de encontro aos princípios basilares do Tratado da União Europeia” (Pires in Brandão 2011, 84).

II.2.1. ENQUADRAMENTO LEGAL

O Tratado da União Europeia, assinado a 7 de Fevereiro de 1992, em Maastricht e com entrada em vigor a 1 de Novembro de 1993, teve como principais objectivos reforçar a legitimidade democrática das instituições e melhorar a eficácia das mesmas, instaurar uma União Económica e Monetária, desenvolver a vertente social da Comunidade, instituir uma Política Externa e de Segurança Comum (PESC), e implementar a cooperação no domínio da JAI.

Ficou ainda estabelecido que a UE assentava em três pilares fundamentais:

O primeiro pilar – Comunidades Europeias – dizia respeito às áreas às quais se aplicava o método comunitário; o segundo – Política Externa de Segurança Comum – referia-se à coordenação de políticas externas entre Estados-Membros através do método intergovernamental; por fim, o terceiro – Justiça e Assuntos Internos – reportava-se à cooperação nos domínios da imigração, do asilo e da ‘segurança interna’(Oliveira e Brandão in Brandão 2010a, 103)

O título VI do TUE, dedicado à cooperação no domínio JAI dispunha que a União devia levar a cabo uma acção conjunta para proporcionar aos cidadãos um nível elevado de protecção. Desta forma os EM propunham-se cooperar nos domínios das políticas de asilo, das políticas da imigração, da cooperação judiciária, do combate à fraude e da

cooperação policial tendo em vista a prevenção e a luta contra o terrorismo, o tráfico ilícito de droga e outras formas graves de criminalidade internacional, incluindo, se necessário, determinados aspectos de cooperação aduaneira, em ligação com a organização, à escala da União, de um sistema de intercâmbio de informações no âmbito de uma Unidade Europeia de Polícia (Europol) (União Europeia 1992).

Importa referir que o combate ao terrorismo, por essa altura, ainda não era uma das prioridades estabelecidas pela União. No entanto, já se fazia alusão ao mesmo, tal como ao intercâmbio de informações no âmbito Europol, formalizada em Julho de 1995 através da Convenção Europol, ratificada em 1998, permitindo assim a total operacionalização da mesma a 1 de Janeiro de 1999 (Oliveira e Brandão in Brandão 2010a, 104).

O Tratado de Amesterdão, assinado a 2 de Outubro de 1997, com entrada em vigor a 1 de Maio de 1999, veio rever o Tratado de Maastricht. O Tratado introduziu alterações significativas, nomeadamente no âmbito do antigo terceiro pilar, modificando a cooperação nos domínios do JAI, construindo um Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça com ambições mais extensas e precisas, através de métodos mais eficazes e democráticos e onde o papel das instituições se tornou mais equilibrado, aumentando assim a eficácia na vertente da cooperação JAI. Assim, as matérias relativas à imigração, ao asilo, à cooperação aduaneira, à cooperação judiciária civil foram transferidas para o pilar comunitário. O título VI ficou restrito à cooperação policial e à cooperação judiciária em matéria penal.

No seu artigo K.1, redesenharam-se os objectivos:

será objectivo da União facultar aos cidadãos um elevado nível de protecção num espaço de liberdade, segurança e justiça, mediante a instituição de acções em comum entre os Estados-Membros no domínio da cooperação policial e judiciária em matéria penal e a prevenção e combate do racismo e da xenofobia.

Este objectivo será atingido prevenindo e combatendo a criminalidade, organizada ou não, em especial o terrorismo, o tráfico de seres humanos e os crimes contra as crianças, o tráfico ilícito de droga e o tráfico ilícito de armas, a corrupção e a fraude, através de:

- uma cooperação mais estreita entre forças policiais, autoridades aduaneiras e outras autoridades competentes dos Estados-Membros, tanto directamente como através do Serviço Europeu de Polícia (Europol) (...)
- uma cooperação mais estreita entre as autoridades judiciárias e outras autoridades competentes dos Estados-Membros (...) (União Europeia 1997)

Através do Tratado de Amesterdão, foi estabelecida a intenção de serem criadas todas as condições de protecção ao cidadão, garantindo a segurança num espaço aberto e o melhor acesso à justiça. Ficou assim plasmado um dos mais basilares princípios comunitários, a livre circulação de pessoas, em coexistência com a necessidade de se adoptarem as políticas de atribuição policial e de justiça penal necessárias para intervir aquando de abusos a essa mesma liberdade.

Ainda no ano de entrada em vigor do Tratado de Amesterdão, nos dias 15 e 16 de Outubro, reuniu, em sessão extraordinária, o Conselho Europeu de Tampere³⁰. Esta instituição adoptou um programa no âmbito do espaço de liberdade, segurança e justiça, que estabelecia orientações políticas e objectivos concretos acompanhados de calendarização. Foi o primeiro quadro político estabelecido nos domínios da justiça e dos assuntos internos. No domínio da cooperação policial, é de salientar o apelo à criação de Equipas de Investigação Conjuntas que contariam também com a participação de representantes da Europol; à constituição de uma *Task Force* de Chefes de Polícia europeus de forma a permitir em cooperação com a Europol, o intercâmbio “de experiências, melhores práticas e informações sobre as actuais tendências da criminalidade transfronteiras e para contribuir para o planeamento de acções operacionais”; à criação da Eurojust e de uma Academia Europeia de Polícia (Parlamento Europeu 1999).

Concluído o período de vigência, e após ter sido realizado um balanço³¹ sobre este Programa, o mesmo foi substituído pelo Programa da Haia adoptado pelo Conselho de 4 e 5 de Novembro de 2004, tendo por objectivo

melhorar as capacidades comuns da União e dos seus Estados-Membros para garantir os direitos fundamentais, as salvaguardas processuais mínimas e o acesso à justiça, conceder protecção às pessoas que dela necessitam, de acordo com a Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados e outras convenções internacionais, regular os fluxos migratórios e controlar as fronteiras externas da União, lutar contra o crime organizado transfronteiras e reprimir a ameaça do terrorismo, concretizar o potencial da Europol e da Eurojust, levar por diante o reconhecimento mútuo das decisões e certidões judiciais, tanto em matéria civil como penal, e eliminar os obstáculos legais e judiciais

³⁰ A 2 de Junho de 2004 a Comissão das Comunidades Europeias comunicou ao Conselho e Parlamento Europeu o balanço do programa de Tampere em relação aos cinco anos decorridos e futuras orientações. Consultar a Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu - Espaço de Liberdade, de Segurança e de Justiça: Balanço do Programa de Tampere e Futuras Orientações [COM (2004) 401].

³¹ Consultar Balanço do Programa de Tampere e Futuras Orientações de 2 de Junho de 2004.

nos litígios em matéria de direito civil e da família que tenham implicações transfronteiras (Conselho Europeu 2005b).

O Programa da Haia fez da luta contra o terrorismo uma das suas dez prioridades máximas, procurando

concentrar os esforços em diferentes aspectos da prevenção, preparação e intervenção para melhorar, e quando necessário complementar, as capacidades dos Estados-Membros para lutar contra o terrorismo em áreas relevantes como o recrutamento, o financiamento, a análise de risco, a protecção das infra-estruturas críticas e a gestão das consequências (Comissão Europeia 2005).

Neste sentido, foram programadas várias medidas³², algumas das quais no domínio da cooperação policial, designadamente

reforço da cooperação entre autoridades responsáveis pela aplicação da lei para lutar contra o terrorismo através da designação de um ponto de contacto especializado em cada Estado-Membro que terá acesso a todas as informações relevantes relativas a actividades terroristas que envolvam pessoas, grupos ou entidades enumeradas no anexo à Posição Comum 2001/931/PESC (Comissão Europeia 2005),

e criados prazos para a sua aplicação. Relativamente a todo o Programa, foi ainda feita uma avaliação,³³ tendo por base

o relatório sobre a aplicação do programa, que apresenta, por domínio de intervenção, os objectivos, os progressos significativos realizados e os desafios futuros; em segundo lugar, um «painel de avaliação institucional», que apresenta uma panorâmica dos instrumentos e objectivos do programa indicados; e, em terceiro lugar, um «painel de avaliação da execução» sobre a aplicação a nível nacional (Comissão Europeia 2009).

Em 2007, o Tratado Lisboa, aquando da Presidência Portuguesa, trouxe alterações e veio acelerar os processos de decisão em matéria de justiça e segurança e trazer novas ressalvas por forma a assegurar que as liberdades civis não sejam prejudicadas pela adopção de medidas de segurança e cooperação levadas ao extremo (Brady 2009, 2). Importa destacar a transferência dessas matérias para o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e decorrente 'comunitarização' do processo de tomada de decisão.

De referir ainda três mudanças significativas: a UE passa a ser dotada de personalidade jurídica única, assumindo a representação externa, sendo ainda capaz de celebrar tratados e de participar em organizações internacionais; deixa de haver uma estrutura em pilares, pelo que as políticas relativas aos antigos segundo e terceiro pilares passam a estar sob a alçada de uma única entidade; e são criados os cargos de Presidente

³² Consultar Programa da Haia: dez prioridades para os próximos cinco anos, parceria para a renovação europeia no domínio da liberdade, segurança e justiça de 10 de Maio de 2005.

³³ Consultar Avaliação do Programa e do Plano de Acção da Haia de 10 de Junho de 2009.

do Conselho Europeu e Alto-Representante, contribuindo-se assim para a coordenação interinstitucional e inter-políticas num contexto de maior continuidade (Brandão 2010b, 53-54)

Já em 2010, foi aprovado o Programa de Estocolmo³⁴ que, com base nos resultados alcançados pelos Programas anteriores, pretende dar resposta aos futuros desafios (Conselho Europeu 2010b), abordando temáticas no âmbito da segurança global³⁵, da justiça e dos direitos fundamentais³⁶ (Eurocid 2010).

Mais precisamente na vertente da cooperação policial, invocam-se as seguintes necessidades:

- análise sobre a melhor forma da Europol receber informações dos EM;
- estudo acerca da melhor forma para se intensificar a cooperação policial no plano operacional;
- elaboração de um documento de reflexão para que seja encontrada a melhor forma de analisar e avaliar as actividades da Europol;
- elaboração de um Código de Cooperação Policial, referente aos instrumentos desta;
- adopção de uma Decisão sobre as modalidades de cooperação, nomeadamente intercâmbio de informações entre Europol, Eurojust e Frontex;
- implementação medidas respeitantes à celebração de acordos operacionais entre as agências da UE desta génese;
- definição de padrões de qualidade no sector da polícia científica;
- análise de obstáculos à cooperação entre as missões de polícia, e promover soluções; e
- promoção de actividades operacionais conjuntas e/ou avaliações de risco transfronteiriças (Conselho Europeu 2010b).

³⁴ Consultar Programa de Estocolmo: Uma Europa Aberta e Segura que Sirva e Proteja os Cidadãos de 4 de Maio de 2010.

³⁵ Melhorar as medidas de contra-terrorismo; mais luta contra o terrorismo; mais luta contra a criminalidade organizada; fortalecer a cooperação entre as autoridades nacionais; melhor gestão das fronteiras; programas de intercâmbio; partilha de informações; migração; sistema de asilo comum; e negociações com os EUA para tratamento e transferência de dados financeiros.

³⁶ Melhoria da protecção de dados; reforçar os direitos dos arguidos em acções penais; melhor protecção dos cidadãos da UE no estrangeiro; mais certezas legais para casamentos internacionais; reduzir a burocracia para os cidadãos e as empresas; apoio às empresas para crescimento além-fronteiras; lutar contra a violência contra as mulheres; fortalecer os direitos das vítimas; protecção das crianças; melhor aplicação da justiça na Europa; e luta contra a discriminação.

Observando todos os Tratados e Programas, constata-se que se tem desenvolvido mais rapidamente a cooperação policial europeia com primazia pelas áreas vocacionadas para a livre circulação de pessoas num espaço alargado, e para a prevenção e o combate à criminalidade organizada e ao terrorismo, dado o carácter transnacional dos mesmos. Num espaço onde as pessoas circulam livremente, e que procura ser seguro, não é admissível que persistam, todavia, as fronteiras para juízes e polícias (Gomes in Valente 2005, 234). Como tal, e por muito que se tenha avançado neste sentido na União, tanto no que concerne à cooperação policial como judiciária, ainda não se chegou ao nível das ameaças a enfrentar. Por um lado, devido a estarem a ser postas em causa questões de soberania nacional e existirem as inevitáveis diferenças culturais e jurídicas entre EM. Por outro lado, é verificável a presença de diferentes formas de actuação policial, algumas de cariz mais centralizado, outras mais descentralizadas e diferentes tipos de sistemas judiciais nos diferentes EM. (Brady 2007, 2)

II.2.2. MECANISMOS OPERACIONAIS

Logo após o 11 de Setembro de 2001, foi criado, pelo Clube de Berna³⁷, o *Counter Terrorism Group (CTG)* que resulta de encontros informais promovidos entre as mais variadas entidades dos EM, Noruega e Suíça e onde se debatem temas relativos a matéria de segurança e serviços de inteligência (Confederação Suíça 2004). O *CTG* tem como principal missão promover encontros regulares, entre organismos policiais da UE e agências de segurança, para a cooperação em matéria de terrorismo através de mecanismos extra-legais de entendimento, focando-se especialmente para a vertente do terrorismo extremista islâmico (Deflem 2006, 341).

Ainda relativamente às relações de cooperação no âmbito da luta contra terrorismo interessa ressaltar a existência do *Joint Situation Center (SitCen)*, cuja principal missão consiste em proceder a uma actualização sistemática acerca da ameaça terrorista. Para isso conta com um sistema que combina *intelligence* obtida tanto através de serviços de segurança interna como externa ao nível nacional, e com o Clube de Berna. Existe ainda uma partilha dessa informação obtida com a Europol (Brady 2009, 8; Buuren 2009, 10).

³⁷ “The Club Works in relative secrecy, admits doubts about its efficiency and very shaky legal footing” (Lefebvre 2003, 530).

Quanto à Europol³⁸, apesar de se encontrar em destaque no capítulo seguinte do trabalho, é de referir que possui uma *Counter Terrorism Task Force (CTTF)* cuja razão de existir é justificável pela necessidade de haver um grupo dedicado em exclusivo ao fenómeno do terrorismo dadas as suas especiais características e violência, para uma melhor percepção e conhecimento do mesmo. Esta conta ainda com o Sistema de Informações Europol (SIE), ficheiros de análise e sistemas de indexação, todos eles bastante úteis também nesta vertente.

Relativamente ao Coordenador Antiterrorismo, este tem como principal papel verificar o funcionamento e a aplicação do Plano de Acção, embora sem poderes que lhe permitam obrigar os EM ao seu cumprimento. O Coordenador limita-se a constituir o elo de ligação entre as autoridades operacionais nacionais e os organismos da União. A sua acção circunscreve-se a uma coordenação interna, não possuindo quaisquer poderes operacionais na Europol nem em outros grupos, pelo que a sua intervenção se traduz apenas no desenvolvimento de nova legislação no combate ao financiamento de grupos terroristas e a um incentivo na adesão de países não comunitários às convenções existentes (Fernández 2009, 181-182).

Não como forma de combate directo ao terrorismo mas contribuindo bastante para o seu reconhecimento e evitar a sua radicalização, existe o Sistema de Informação de Schengen (SISchengen). Este sistema foi criado com o fim de haver um controlo ao nível de pessoas e bens, uma vez que as fronteiras físicas foram abolidas. O SISchengen é alimentado pelos EM através das suas redes nacionais ligadas a um sistema central, sendo complementado por uma rede designada de SIRENE, que constitui a interface humana do SISchengen (União Europeia 2009b).

Associando o fenómeno da globalização e de um espaço europeu sem fronteiras, os Estados deparam-se actualmente com novas preocupações, designadamente no que respeita à ameaça do terrorismo que vê na livre circulação de pessoas e bens uma oportunidade para a prática de acções de carácter transnacional. Tal facto deve ser tido em conta, especialmente na vertente da prevenção do terrorismo transnacional, de modo a serem criados mecanismos que assumam a troca de informações em permanência e em tempo útil que permitirá a detecção e neutralização das ameaças.

³⁸ Consultar Decisão do Conselho de 6 de Abril de 2009 que cria o Serviço Europeu de Polícia (Europol) (2009/371/JAI).

Nenhuma agência pode de alguma forma fazer ou saber a respeito de tudo. Ainda assim, a sua predisposição para a partilha de informações tende a ser sempre em prol do Estado nacional e do seu próprio interesse, pelo que existe preferência pelos acordos bilaterais. Porém, a transnacionalidade da ameaça exige acordos multilaterais que promovam a cooperação na partilha de informação nomeadamente, no que concerne à aprendizagem e melhorias do processo de partilha (Lefebvre 2003, 534).

Assim, para que haja uma política de combate ao terrorismo transnacional torna-se essencial a “optimização e maximização das condições e meios de cada Estado, que, num determinado momento e contexto, complementam ou estabelecem a interface de pesquisa e de análise com outros Estados” (Romana 2005). Daí a importância da UE, que através da cooperação policial, mais especificamente no quadro da Europol, deve ter o árduo papel de antecipar quaisquer actos que possam vir a ter lugar, através do poder da informação e do seu intercâmbio. Todavia, de notar que existe “uma linha muito ténue entre a pretensão de se ser mais eficiente e beneficiar de mais informações, e a necessidade de se ter que acautelar por forma salvaguardar a própria integridade e credibilidade”³⁹ (Mounier 2009, 589).

Tendo em consideração os tempos actuais, muitos são os benefícios que podem advir de uma boa cooperação na partilha de informações. Entre os quais se destacam, o preenchimento de lacunas possivelmente identificadas, a redução de custos operacionais e o aproveitamento dos acordos de cooperação aquando da inexistência de qualquer tipo de relações diplomáticas no sentido da partilha de informações (Lefebvre 2003, 534). Segundo Fonte (A) da Europol⁴⁰, actualmente, “no quadro da União Europeia o que temos são indicadores que demonstram que há alguma confiança no sistema, e que há, de facto, a percepção e a capacitação das mais-valias que se vai buscar à partilha de informação.”

³⁹ Trad. do Orig. “In the police sector, there is a very thin line between the race to be more efficient and have more information, and the need to restraint itself in order to safeguard its integrity and credibility.”

⁴⁰ Consultar Entrevista 1 em anexo.

III. PARTILHA DE INFORMAÇÕES NO ÂMBITO DA EUROPOL

III.1. QUADRO LEGAL

O Serviço Europeu de Polícia (Europol) foi previsto pelo Tratado de Maastricht e criado pela Convenção elaborada com base no artigo K.3 do TUE (Convenção Europol), assinada em 1995, com entrada em vigor a 1 de Outubro de 1998. Após ratificação pelos os EM, entrou em pleno funcionamento a 1 de Janeiro de 1999, acabando por incluir as Decisões do Conselho de 3 de Dezembro de 1998 no âmbito das competências alargadas ao terrorismo e tráfico de seres humanos.

Por forma a evoluir e na tentativa de fazer face às novas ameaças, desde a sua entrada em pleno funcionamento, a Convenção Europol foi alvo de três Protocolos. Um primeiro, assinado em 2000 e com entrada em vigor a 29 Março de 2007, dotou a Europol de competências no âmbito do branqueamento de capitais. Um segundo, assinado em 2002 e com entrada em vigor a 3 de Abril de 2007, respeitante à presença da Europol nas Equipas de Investigação Conjuntas. Por fim, ratificou-se o Protocolo assinado em 2003, e com entrada em vigor a 18 de Abril de 2007, que contemplou os seguintes aspectos: alargamento no acesso aos dados contidos no Sistema de informações da Europol; desenvolvimento da cooperação com países ou organismos não pertencentes à UE e eventual transferência de dados; simplificação de procedimentos em abrir e recuperar ficheiros de dados; remoção do prazo legal de três anos no armazenamento de dados relativos a suspeitos; aumento do poder de consulta e supervisão do Parlamento Europeu; e possibilidade da Europol aumentar o seu espectro de actuação a crimes que não os constantes do anexo da Convenção Europol (Peers 2007, 1-2).

Encontra-se actualmente em vigor a Decisão do Conselho de 6 de Abril de 2009 que criou o Serviço Europeu de Polícia, e substituiu a antiga Convenção, conforme nº1 do artigo 1º: “A presente decisão substitui a Convenção elaborada com base no artigo K.3 do Tratado da União Europeia” (União Europeia 2009).

No seu artigo 3º, define-se que é objectivo da Europol, “apoiar e reforçar a acção das autoridades competentes dos EM e a sua cooperação mútua em matéria de prevenção e combate à criminalidade organizada, ao terrorismo e a outras formas graves de criminalidade que afectem dois ou mais EM” (União Europeia 2009). Enquanto organismo

policia da UE, a Europol tem obrigação de melhorar a actividade de cooperação entre as autoridades policiais dos EM na prevenção e no combate à criminalidade internacional especialmente violenta e terrorismo, por forma a garantir uma Europa mais segura apoiando estas autoridades de segurança através da partilha e análise de informações (Europol 2010a, 4). Entenda-se que a Europol, sendo uma Polícia ao serviço da UE, irá combater a criminalidade que a afecte no seu conjunto ou em parte, ou seja, aquela que constitui um verdadeiro problema para a UE, logo daí a necessidade de ter que dizer respeito a pelo menos dois EM.

Quanto às competências da Agência, o artigo 4º abrange, entre outras, “a criminalidade organizada, o terrorismo e outras formas de criminalidade grave (...) que afectem dois ou mais EM de tal modo que, pela amplitude, gravidade e consequências das infracções, seja necessária uma orientação comum por parte dos EM” (União Europeia 2009). Ficam ainda abrangidas todas as infracções penais que sejam conexas (União Europeia 2009). Apesar serem competências de carácter geral, fica-se com a percepção de que a Europol tem competência não só aquando da maior gravidade da criminalidade e transnacionalidade das ameaças, como é o caso do terrorismo, mas também ao nível de todos os fenómenos que de alguma forma estejam relacionados com tais actividades.

Quanto às funções da Europol previstas no artigo 5º da referida Decisão, realça-se a grande importância dada às informações. Prevê-se assim que no âmbito das principais funções da Europol se destaque a recolha, o armazenamento, o tratamento, a análise e a realização de intercâmbio de dados e informações. Com o dever de estas serem comunicadas sem grande demora às autoridades dos EM, para as quais tenham competência, processando-se esta partilha através das respectivas Unidades Nacionais da Europol (UNE) presentes em cada EM. A Agência europeia deve prestar o apoio necessário a investigações, a acontecimentos internacionais, na avaliação de ameaças, análises estratégicas e elaboração de relatórios gerais de situação, respeitantes aos respectivos EM. Pode, ainda, aprofundar conhecimentos relativos a técnicas de investigação das mais diversas autoridades dos EM, aconselhar em matéria de investigação, ao nível da organização e equipamento, da metodologia de prevenção da criminalidade, e dar formação em cooperação com a Academia Europeia de Polícia (União Europeia 2009; Deflem 2006, 342).

Por fim, e como o trabalho da Europol assenta sobretudo nas informações, sendo algumas delas de carácter mais pessoal, importa tentar compreender qual o nível de

protecção e segurança a que esta se encontra adstrita a fim de estarem assegurados os Direitos, as Liberdades e as Garantias Fundamentais.

Segundo Fonte SIS⁴¹,

um dos objectivos da União Europeia é a construção de um espaço de liberdade e segurança comum aos Estados-Membros. Daqui decorre que a liberdade e a segurança sejam dois valores profundamente interrelacionados, de tal forma que um é impossível sem o outro, pelo que o respeito por ambos deve ser um exercício permanente de equilíbrio. A acção da União Europeia na prevenção do terrorismo internacional tem respeitado este equilíbrio.

A Decisão do Conselho, no seu capítulo V, aborda a temática relativa à “protecção e segurança dos dados”:

sem prejuízo de disposições específicas da presente disposição, a Europol observa os princípios da Convenção do Conselho da Europa para a Protecção das Pessoas relativamente ao Tratamento Automatizado de Dados de Carácter Pessoal, de 28 de Janeiro de 1981, e da Recomendação R (87) 15 do Comité dos Ministros do Conselho da Europa, de 17 de Setembro de 1987 (União Europeia 2009).

Assim, em matéria de protecção de dados, a responsabilidade pelos dados que são tratados, tal como a legalidade na sua recolha, transmissão, introdução, exactidão, actualização e cumprimento dos prazos de conservação, é da competência de cada EM que tenha introduzido ou comunicado os respectivos dados (artº 29 da Decisão do Conselho). No entanto, e no respeitante aos que tenham sido transmitidos por terceiros, são da responsabilidade da Europol, caso já tenham sido introduzidos num ficheiro de dados, ou da entidade que os comunicou quando ainda não tenham sido introduzidos (União Europeia 2009).

Relativamente à fiscalização do cumprimento ou não de tal situação, segundo o artigo 33º da Decisão, cabe a cada EM, através da designação de uma autoridade nacional de controlo. Esta fica assim “encarregada de fiscalizar com isenção, e em conformidade com a legislação nacional, a licitude da introdução, consulta e comunicação à Europol de dados pessoais pelo EM em causa e de verificar se os direitos dos titulares dos dados são respeitados” (União Europeia 2009).

Já de acordo com o preceituado no artigo 34º, é criada uma Instância de Comum de Controlo independente, constituída “por um máximo de dois membros ou representantes, se for caso disso, coadjuvados por suplentes de cada uma das autoridades nacionais de controlo independentes (...) sendo designados pelo respectivo EM por um período de cinco

⁴¹ Consultar Entrevista 3 em anexo.

anos” (União Europeia 2009). A sua principal função é “fiscalizar toda a actividade da Europol (...) para garantir que a conservação, o tratamento dos dados e a utilização dos dados na posse da Europol não são lesivos dos direitos das pessoas em causa” (União Europeia 2009) e é também de sua responsabilidade controlar “a licitude da transmissão dos dados provenientes da Europol” (União Europeia 2009). Esta Instância é de carácter independente, uma vez que não recebe instruções de qualquer tipo de autoridade, sendo porém apoiada pela Europol no que concerne ao acesso às suas instalações, informações, documentos, dossiês, dados conservados nos seus ficheiros, entre outros, para o bom desempenho das suas funções. Desta forma, a Instancia Comum de Controlo é competente

para examinar as questões de aplicação e interpretação decorrentes da actividade da Europol em matéria de tratamento e utilização de dados pessoais, as questões relacionadas com o controlo independente efectuado pelas autoridades nacionais de controlo dos EM ou com o exercício do direito de acesso, bem como para elaborar propostas harmonizadas tendo em vista obter soluções comuns para os problemas existentes (União Europeia 2009).

A Instância Comum de Controlo coopera ainda com as autoridades de controlo na medida do necessário “para uma melhor coerência na aplicação das regras e dos procedimentos em matéria de tratamento de dados” (União Europeia 2009).

Através de bons mecanismos de fiscalização, é assim possível assegurar não só a protecção e segurança de todos os dados, mas também o respeito pelos Direitos, Liberdades e Garantias das pessoas afectadas.

III.2. QUADRO ORGÂNICO⁴²

A Europol tem actualmente sede em Haia, onde trabalham 662 pessoas, sendo ainda constituída pelas Unidades Nacionais da Europol com sede nos respectivos EM e conta também com a presença gabinetes de ligação em outros Estados terceiros (Europol 2010a, 5).

Segundo o artigo 8º da Decisão, as UNE devem ser criadas ou designadas por cada EM, nas quais é nomeado um funcionário como Chefe da respectiva Unidade. Estas desempenham um papel fundamental, servindo de elo de ligação entre a própria Europol e as autoridades nacionais competentes em cada Estado, recebendo simultaneamente de

⁴² Consultar Organograma Organizacional da Europol em anexo.

ambas as partes informações objecto de intercâmbio. É da responsabilidade de cada Estado que a respectiva UNE se encontre nas melhores condições a fim de desempenhar correctamente as suas funções, tendo para isso a necessidade de acesso a dados nacionais relevantes (União Europeia 2009). Sendo responsabilidade de cada Estado, a verdade é que cada UNE é realmente aquilo que cada EM fizer dela, ou seja, as condições criadas, nomeadamente no respeitante ao acesso a informações nacionais relevantes, serão as que cada Estado assim desejar partilhar.

No entanto o nº4 do referido artigo estabelece que as UNE devem disponibilizar à Europol, e por sua iniciativa, todos os dados e informações essenciais às suas funções, responder aos pedidos da Europol nesse âmbito, manter actualizados esses dados e informações, avaliá-los para as autoridades competentes de acordo com a legislação nacional própria e posteriormente transmiti-los, dirigir pedidos de consulta à Europol, transmitir informações para introdução nas suas bases de dados e assegurar que a lei se cumpra em cada intercâmbio que se realize, por forma a não haver um prejuízo dos direitos, liberdades e garantias fundamentais (União Europeia 2009).

Contudo, e de acordo com o preceituado no nº 5, nem sempre é um dever a transmissão de dados e informações por parte das UNE, existindo algumas excepções nomeadamente se essas informações comprometerem investigações em curso e a segurança de pessoas, ou estejam implicadas questões do domínio das informações, relativas à segurança do Estado (União Europeia 2009).

De acordo com o artigo 9º, cada Unidade é ainda responsável por destacar pelo menos um agente de ligação para a Europol. Estes constituem os gabinetes nacionais do EM que os destacou na Europol, sendo os principais responsáveis por zelarem pelos interesses da Unidade que os destacou. Têm como principal função a cooperação e o intercâmbio com o pessoal da Europol, fornecendo informações relevantes provenientes das UNE e transmitindo às mesmas informações provenientes da Europol (União Europeia 2009).

Relativamente à organização da Europol importa ainda acrescentar que, na sua essência, é constituída por dois órgãos fundamentais, conforme o capítulo VI da Decisão do Conselho - o Conselho de Administração e o Director. No respeitante ao Conselho de Administração, são designados um Presidente e um Vice-Presidente e todo o Conselho é composto por um representante de cada EM e um representante da Comissão (União Europeia 2009).

Quanto à figura do Director, este tem o cargo máximo de dirigir e representar a Europol, sendo nomeado pelo Conselho Administrativo para cumprimento de um mandato pelo período de quatro anos que pode ser prorrogado somente uma vez. O Director é coadjuvado por três Directores-Adjuntos nomeados também para o cumprimento de um mandato de quatro anos, podendo ser novamente extensivo por mais quatro anos. As suas funções são as estabelecidas pelo próprio Director (União Europeia 2009).

A criação da Europol, enquanto organismo da UE, trouxe algumas mais-valias, não só no âmbito operacional, mas também no respeitante ao seu financiamento, passando a ser abrangido pelo orçamento da comunidade da UE. Assim, o Conselho de Administração da Europol, a Comissão Europeia, o Conselho da UE e o Parlamento Europeu, desempenham um papel fundamental no respeitante ao orçamento da Europol, o que permitiu um aumento bastante significativo do orçamento de 2010 relativamente ao de 2009, por forma a que a Europol conseguisse corresponder às expectativas (Europol 2010a, 4).

III.3. QUADRO OPERACIONAL

III.3.1. DA CRIAÇÃO À INSTITUCIONALIZAÇÃO DA AGÊNCIA DA UE

A Europol foi estabelecida com o objectivo de dar uma dimensão europeia à investigação de fenómenos criminais de carácter europeu, e não para lidar com os fenómenos criminais ocorridos a nível local, considerados delitos menores (Moor e Vermeulen 2010, 63). É, de facto, uma “Organização Policial Internacional, criada com o fim de promover a cooperação entre agências policiais na União Europeia”⁴³ (Deflem 2006, 336).

O Serviço Europeu de Polícia, ao contrário do que normalmente acontece com os serviços de polícia nacionais, não possui poderes executivos, ou seja, não pode, por exemplo, interpelar indivíduos nem proceder a buscas domiciliárias. Compete-lhe principalmente facilitar as trocas de informações, analisá-las e coordenar as operações entre os EM (União Europeia 2009a; Brady 2007, 4). Compete-lhe, ainda, recolher e

⁴³ Trad. do Orig. “(Europol) is an international police organization that was formed to promote cooperation among law enforcement agencies in the European Union.”

analisar todas as informações tratadas (*intelligence*) ou em bruto, provenientes não só dos EM, mas também de todas as fontes abertas e de terceiros (Mounier 2009, 585).

Daí que a Europol tenha sido inicialmente pensada e criada com tarefas limitadas e competências somente no âmbito de certos crimes. Numa fase inicial, apenas se dedicava quase exclusivamente às informações, respectiva recolha, partilha e análise. Nesta vertente, foi assim possível produzir sistemas específicos e bases de dados, respeitantes a indivíduos suspeitos, condenados ou simplesmente referenciados. Levou assim ao surgimento dos Sistemas de Informações Europol, ficheiros de análise e sistemas de indexação (Peers 2007, 2).

Rapidamente se percebeu que a Europol, com a adesão de todos os novos EM, seria não só uma mais-valia, mas indispensável em matéria de cooperação e intercâmbio de informações entre os respectivos EM e Estados terceiros.

Também a partir do momento em que a Europol se tornou numa verdadeira agência da UE, aquando da Decisão do Conselho de 6 de Abril de 2009, com a sua plenitude a 1 de Janeiro de 2010, esta adquiriu uma nova dinâmica, permitindo o traçar e execução de uma nova estratégia e estatuto jurídico com poderes reforçados. Como resultado, tornou-se mais prestável e eficaz. Através do seu novo quadro jurídico é agora possível uma cooperação mais rápida e menos burocrática entre parceiros, saindo a ganhar sobretudo o trabalho policial (Europol 2010a, 4). De notar ainda o agilizamento do processo de decisão consagrado pelo Tratado de Lisboa: “Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, a Europol e as questões relacionadas com a polícia deixaram de ser decididas por unanimidade pelos EM, facilitando assim, a integração da cooperação policial a nível europeu”⁴⁴ (Mounier 2009, 582). No culminar de toda esta evolução, a “Europol tornou-se no maior actor europeu em matéria de segurança interna”⁴⁵ (Mounier 2009, 583).

III.3.2. MECANISMOS DA PARTILHA DE INFORMAÇÕES

Relativamente à essência do seu trabalho, a importância da Europol revela-se sobretudo no que diz respeito às informações e à sua partilha.

⁴⁴ Trad. do Orig. “With the entry into force of the Lisbon Treaty, Europol and police-related matters will no longer be decided unanimously by the MS, thereby facilitating the integration of police cooperation at European level.”

⁴⁵ Trad. do Orig. “(...) Europol has become the main European actor in the field of internal security.”

Conforme o preceituado no capítulo II da Decisão do Conselho que cria o Serviço Europeu de Polícia, as informações assumem a maior relevância, sendo instrumento necessário para se alcançar os objectivos pretendidos, designadamente através do tratamento de dados e informações. Neste âmbito foram criados o Sistema de Informações Europol (SIE), os ficheiros de análise e a função de indexação (União Europeia 2009).

O SIE apenas pode ser utilizado no âmbito do desempenho das funções da Europol, e incluir dados relativos a pessoas que sejam suspeitas da autoria ou co-autoria, condenadas, ou referenciadas sempre que se suspeite que estejam a planear infracções e que para os devidos efeitos sejam da competência da Europol (União Europeia 2009).

Os dados respeitantes a essas pessoas poderão abranger as indicações alusivas à completa identificação dos indivíduos (nome, alcunhas, data e local de nascimento, nacionalidade, sexo, residência e informações de paradeiro), outras informações relativas aos mais diversos documentos (segurança social, carta de condução, etc.) e principais características físicas particulares que ajudem à sua identificação (sinais, tatuagens, etc.), dados dactiloscópicos e ainda perfil de ADN. Além disso, devem ser complementadas por todo o tipo de informações referentes às infracções e acusações (datas, locais, modo como foram praticadas, meios utilizados, serviços responsáveis pela instrução do processo e respectivo número, organização criminosa e condenações caso existam) de que foram alvo (União Europeia 2009).

Quanto à sua utilização, deve fazer-se de forma controlada, e portanto acessível às UNE, aos agentes de ligação, ao director e seus adjuntos e a todos os funcionários da Europol desde que devidamente habilitados. Podem ainda proceder à sua consulta as autoridades competentes designadas para o efeito pelo respectivo EM; no entanto apenas terão acesso a saber se existem realmente dados no sistema, para a consulta destes deverão solicitar as informações perante a UNE. Importa também referir que, por questões de segurança, apenas a parte responsável pela introdução dos dados poderá proceder à sua alteração, rectificação ou eliminação (União Europeia 2009).

No que respeita aos ficheiros de análise, e de acordo com o artigo 14º e 16º da Decisão do Conselho, é importante para a Europol, no desempenho das suas funções, a conservação, a necessária alteração e a utilização de dados alusivos a infracções penais que sejam da sua competência, mas também a infracções conexas. Estes ficheiros são criados segundo uma ordem de criação emitida pelo Director e dizem respeito à compilação, tratamento e utilização de dados que têm como objectivo o apoio a investigações criminais.

Desta forma, implicam pessoas que possam vir a testemunhar, que tenham sido ou que se prevê que venham a ser vítimas, que mantenham ligações ou contactem com as investigadas, e ainda aquelas que possam fornecer informações relevantes sobre as infracções (União Europeia 2009).

Cada projecto de análise conta ainda com um grupo de análise constituído por analistas, outros funcionários da Europol, agentes de ligação e em alguns casos, com peritos provenientes dos EM. Apenas os analistas poderão introduzir ou modificar dados, porém os restantes participantes do grupo têm acesso à sua consulta. Relativamente à durabilidade destes ficheiros, importa ressaltar que têm um prazo de conservação de três anos, porém, e antes do término desse prazo, deve a Europol reavaliar a necessidade de conservação do mesmo, podendo o Director decidir o espaçamento do prazo de conservação por um período adicional de três anos (União Europeia 2009).

Quanto à função de indexação, esta consiste na possibilidade de permitir constatar se certas informações pretendidas se encontram ou não presentes nos ficheiros de análise, não sendo no entanto exequível estabelecer ligações nem outras deduções relativas ao conteúdo do ficheiro. Apto para a realização desta consulta está o Director e os seus Adjuntos, o pessoal da Europol devidamente habilitado, os agentes de ligação e membros das UNE que estejam também habilitados (União Europeia 2009).

Ainda na componente operacional mas mais na vertente da cooperação, segundo o artigo 6º da Decisão do Conselho, “na medida em que as Equipas de Investigação Conjuntas investiguem infracções penais da competência da Europol (...) o pessoal da Europol pode participar nessas Equipas exercendo funções de apoio” (União Europeia 2009). Esta presença da Europol será sempre uma mais-valia no que respeita ao intercâmbio de informações relevantes, que possam existir acerca do fenómeno investigado, no entanto o pessoal da Europol não prestará qualquer tipo de auxílio aquando da execução de medidas coercivas (União Europeia 2009). Fica deste modo, apesar da participação na investigação, posta de parte qualquer intervenção no terreno.

Relativamente ao preceituado no artigo 7º, a Europol pode ainda, sempre que achar pertinente, pedir aos EM “para iniciar, conduzir ou coordenar investigações em casos específicos” (União Europeia 2009), contudo, antes de ser solicitado esse pedido, deve a Europol informar a Eurojust. No que concerne à aceitação de tal pedido por parte das autoridades dos EM, estas podem decidir dar ou não seguimento ao enunciado, sendo obrigados, em caso de negação, com algumas excepções (nomeadamente, por saírem

prejudicados interesses nacionais ou o comprometimento de investigações em curso), a justificar o porquê de tal decisão (União Europeia 2009). Analisando tal situação, entenda-se, que com o levantamento destas excepções, será posta de parte a real obrigação dos EM, que na prática, apenas justificarão aquilo que bem entenderem.

Quanto às relações da Europol⁴⁶, estas não se estabelecem somente com os EM, mas sim com uma panóplia de instituições, órgãos, organismos da União, Organizações internacionais e Estados terceiros.

Encontram-se previstas no capítulo IV da presente Decisão do Conselho, quais e em que termos se realizam as relações entre a Europol e os mais diversos parceiros. No artigo 22º afigura-se que, desde que sejam importantes e no âmbito das suas funções, “a Europol pode estabelecer e manter relações de cooperação com instituições, órgãos e organismos criados pelo Tratado da União Europeia e pelos Tratados que instituem as Comunidades Europeias, ou com base nos mesmos” (União Europeia 2009), tais como a “Eurojust, o Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF), a Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos EM da UE (Frontex), a Academia Europeia de Polícia (AEP), o Banco Central Europeu (BCE) e o Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência (OEDT)” (União Europeia 2009).

De acordo com o estatuído no artigo 23º pode também

estabelecer e manter relações de cooperação com Estados terceiros e Organizações tais como, Organizações internacionais e organismos de direito público por elas tuteladas; Outros organismos de direito público constituídos com base em acordos celebrados entre dois ou mais Estados; e a Organização Internacional de Polícia Criminal (Interpol) (União Europeia 2009).

Algumas destas relações são mantidas actualmente, a título de exemplo, com o FBI e com outras polícias que não pertencem aos EM da UE, dispondo estes por vezes de agentes de ligação na própria sede da Europol. Existe ainda uma estreita ligação com os EUA no âmbito de um acordo de cooperação estabelecido entre este e a Europol em 2004, nomeadamente através de um agente de ligação fixado em Washington DC (Deflem 2006, 345).

Estas relações de cooperação, enunciadas tanto no artigo 22º como no 23º, devem ser realizadas através da celebração de acordos sobre o “intercâmbio de informações, operacionais, estratégicas e técnicas, incluindo dados pessoais e informações classificadas” (União Europeia 2009). No entanto, estes apenas são efectivamente celebrados após a

⁴⁶ Consultar Figura 1 presente no final da secção.

“aprovação pelo Conselho e consulta do Conselho de Administração e, no que diz respeito ao intercâmbio de dados pessoais após parecer da Instância Comum de Controlo” (União Europeia 2009), podendo porém, até à entrada em vigor destes acordos, a Europol receber ou transmitir directamente, com algumas excepções de dados pessoais e informações classificadas no respeitante à transmissão, quando tal seja necessário para o exercício legítimo das suas funções (União Europeia 2009).

De referir que este intercâmbio é de extrema importância e sem dúvida uma enorme mais valia, aquando da transnacionalidade das ameaças, como é o caso do terrorismo e da criminalidade violenta organizada. Dada a descentralização das ameaças pelos mais diversos países e até mesmo continentes, torna-se fundamental, uma aposta na cooperação, nomeadamente policial, e num bom intercâmbio de informações de modo a tentar prevenir este tipo de fenómenos que cujas principais características, no caso do terrorismo dos dias de hoje, o tornam uma das primordiais e mais temíveis ameaças.

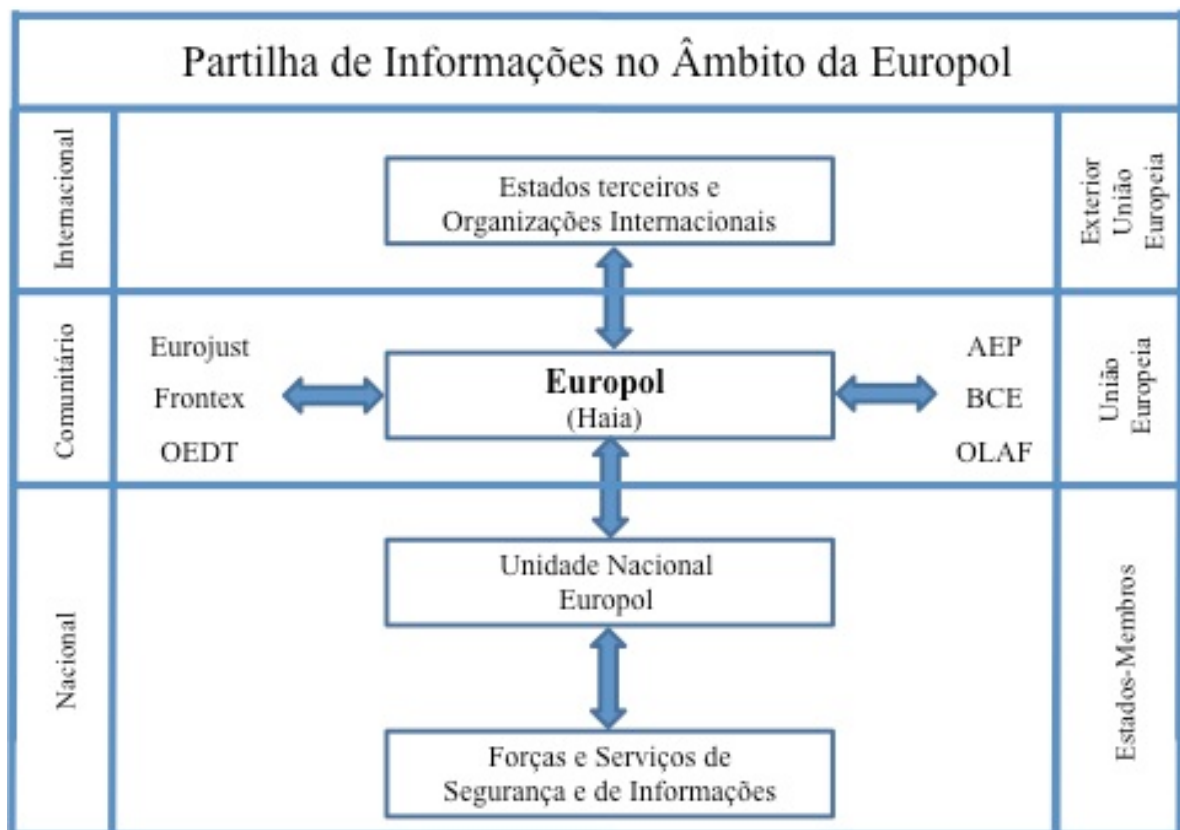


Figura 1: Esquema, por níveis, do processo de partilha de informações no âmbito da Europol⁴⁷.

⁴⁷ Ao nível Comunitário, da União Europeia, apenas se referem os principais exemplos de organismos e instituições que mantêm relações no âmbito da partilha de Informações com a Europol.

III.4. A EUROPOL NA PREVENÇÃO E LUTA CONTRA O TERRORISMO TRANSNACIONAL

III.4.1. PÓS 11/09: DINÂMICA COOPERATIVA

Após os ataques terroristas de 11 de Setembro de 2001 aos EUA, a Comunidade Internacional passou a levar em conta de forma bem mais séria este tipo de fenómeno. A Europa não foi excepção, tendo servido os eventos decorridos a 11 de Setembro e a 11 de Março para se verificarem progressos significativos no que respeita a esta matéria, mais concretamente ao nível da legislação comunitária, passando também a haver uma prioritarização no combate a este fenómeno por parte das organizações policiais europeias, nomeadamente a Europol.

Antes destes acontecimentos, havia uma primazia no combate à criminalidade organizada em detrimento do combate ao terrorismo, fenómeno, na altura, de incidência nacional e como tal, afecto à soberania de cada Estado afectado (Espanha, Reino Unido), e não constituindo uma preocupação à escala comunitária.

No pós 11 de Setembro, para além da Europol ter ganho novas competências, logo no seguimento destes ataques, foi também criado um Centro Operacional da Europol, com o fim de garantir um serviço activo de vinte e quatro horas por dia, para intercâmbio de informações. Alguns meses depois, a 15 de Novembro de 2001, entrou também em pleno funcionamento, na sede da Europol, uma unidade de contra-terrorismo denominada de *Counter-Terrorism Task Force (CTTF)* composta por especialistas na área do terrorismo e agentes de ligação dos mais diversos serviços policiais e de inteligência provenientes dos EM da UE (Deflem 2006, 344; Kaunert 2010, 655). Esta unidade foi criada com o objectivo de

recolher todas as informações e *intelligence* relativas à actual ameaça terrorista na UE; analisar as informações recolhidas, proceder a análises operacionais e estratégicas; e formular avaliações da ameaça, incluindo alvos, *modus operandi* e consequências à segurança⁴⁸ (Deflem 2006, 344).

⁴⁸ Trad. do Orig. “collect all relevant information and intelligence concerning the current terrorism threat in the European Union; analyze the collected information and undertake operational and strategic analysis; and formulate a threat assessment, including targets, modus operandi, and security consequences.”

Após um ano, a *CTTF* foi integrada no Departamento de Criminalidade Grave da Europol, contudo, e após os ataques ocorridos em solo Europeu a 11 de Março de 2004, em Madrid, esta voltou a ser restabelecida e a funcionar novamente em separado. A *CTTF* tem desenvolvido um importante papel, nomeadamente na avaliação constante das ameaças, na detecção da proveniência respeitante ao financiamento do terrorismo, na elaboração de várias análises acerca dos movimentos terroristas dentro do espaço europeu, no desenvolvimento de um sistema de tradução com o intuito de se conseguir perceber a *intelligence* árabe e também tem dado o seu parecer acerca das medidas que são implementadas por parte da UE para se fazer face ao fenómeno do terrorismo (Deflem 2006, 344-345; Kaunert 2010, 656).

A *CTTF* revela-se assim uma enorme mais-valia, dedicando-se em exclusivo ao fenómeno do terrorismo, que na vertente do terrorismo islâmico, dadas as diferenças culturais e linguísticas dos indivíduos normalmente a ele associados, e as especiais características dos seus ataques, exige uma preocupação focalizada somente no mesmo.

Foram, com este intuito, criados dois ficheiros de análise, um primeiro respeitante especificamente à ameaça que é o terrorismo fundamentalista islâmico denominado de “*Islamic Terrorism*”, e um segundo direccionado para todos os outros grupos e actividades terroristas em território da UE intitulado de “*Dolphin*” (Kaunert 2010, 665).

Ainda no âmbito do terrorismo transnacional, a Europol passou também a estabelecer uma relação de cooperação com o Grupo de Contra-Terrorismo (*CTG*), criado aquando dos ataques de 11 de Setembro, pelos dirigentes dos Serviços Policiais e de Inteligência dos EM da UE, cuja operacionalidade não se baseia apenas em relações formais (Deflem 2006, 349).

III.4.2. *EUROPEAN UNION SITUATION AND TREND REPORT (TE-SAT)*.

Por uma questão de relevância e oportunidade, considerou-se interessante uma tentativa de avaliação quantitativa do fenómeno do terrorismo islâmico transnacional em território europeu a partir da formação da *CTTF*, e a respectiva resposta ao mesmo por parte das Forças e Serviços de Segurança dos EM. Todavia, surge desde logo, a dificuldade de se estar a trabalhar informações normalmente tratadas de forma sigilosa, e por isso classificadas e difíceis de obter.

Neste âmbito, recorreu-se às únicas fontes disponíveis, ou seja fontes abertas, designadamente os Relatórios da Europol relativos ao ponto de situação e evolução do fenómeno terrorista, denominados de *European Union Situation and Trend Report* (TE-SAT).

Os TE-SAT são “baseados principalmente em informações fornecidas pelos Estados-Membros resultantes de investigações criminais sobre actos terroristas. O Terrorismo e os fenómenos com ele relacionados e que tenham tido lugar na UE são resumidos em dados quantitativos e qualitativos, e as tendências identificadas”⁴⁹ (Europol 2010b, 6).

No entanto, apenas foi exequível fazer-se uma análise a partir do ano de 2006 até 2009, uma vez que somente se mostrou possível aceder aos Relatórios relativos aos anos de 2007 a 2010. Assim, foi elaborada uma tabela com dados quantitativos, alusivos ao número de ataques, quer tenham sido falhados, saído frustrados ou chegado efectivamente a ocorrerem, e de todas as detenções de suspeitos da prática de terrorismo. Todos os parâmetros dizem respeito ao fenómeno do terrorismo islâmico e tiveram lugar em EM da União:

ANO	Nº DE ATAQUES	Nº DE DETENÇÕES
2006	1	257
2007	4	201
2008	0	187
2009	1	110

Tabela 1: Número de ataques e detenções ocorridas nos períodos de 2006 a 2009 (Europol 2007, 2008, 2009, 2010b)

Quanto ao número de ataques, as conclusões são limitadas uma vez que existem poucos acontecimentos por ano. Constata-se em 2007 um ligeiro aumento, havendo quatro registos. No entanto, no que respeita ao número de detenções, é notório que estas tenham vindo a diminuir: das 257 (duzentas e cinquenta e sete) iniciais em 2006, apenas se contam 110 (cento e dez) no respeitante a 2009.

⁴⁹ Trad. do Orig. “The TE-SAT is based mainly on information contributed by EU Member States resulting from criminal investigations into terrorist offences. Terrorism and related phenomena in the EU are summarised in terms of both quantity and quality, and trends are identified.”

Da análise do quadro e relativamente aos dados apresentados podem ser levantadas as seguintes hipóteses:

- Os terroristas estão cada vez mais organizados e enraizados na cultura ocidental que começam a deixar de levantar suspeitas, tornando-se mais difíceis de detectar, contribuindo para a diminuição do número de detenções;
- Devido ao distanciamento temporal dos acontecimentos mais relevantes, como os ataques nos EUA, Madrid e Londres, a preocupação com o fenómeno diminuiu, daí a redução do número de detenções;
- As medidas implementadas após 11 de Setembro têm vindo a surtir efeito, ou seja, têm levado ao decréscimo do fenómeno terrorista.

Todas estas hipóteses para além de serem possíveis singularmente, podem ser conjugadas, fazendo com que diferentes factores contribuam para diminuição do número de detenções ao longo dos períodos de 2006 a 2009.

III.4.3. PARA UMA AVALIAÇÃO QUALITATIVA

A Europol, desde a data da sua criação e entrada em pleno funcionamento, tem vindo a evoluir de forma significativa, muito em parte devido à também constante evolução dos fenómenos criminais de âmbito transnacional e à preocupação crescente dos EM face aos mesmos. “A Europol amadureceu. (...) Os seus analistas passaram a entender melhor o que necessitamos e estão empenhados a produzir os resultados desejados. Actualmente levamos a cabo muitas operações através da Europol”⁵⁰.

Muitos são os Serviços Policiais e de Inteligência dos EM que actualmente contam com o apoio da Europol, que cada vez se tem mostrado mais empenhada em apostar na cooperação policial, desempenhando um importantíssimo papel não só ao nível do intercâmbio de informações, mas também no respeitante ao apoio a investigações que estejam a decorrer e para as quais possua competências.

Enquanto organismo da UE, “o quadro político da Europol como um corpo formalizado dentro das estruturas da UE cria determinadas oportunidades das quais outras

⁵⁰ Trad. do Orig. “Europol ha madurado. (...) Sus analistas entienden mejor lo que necessitamos de ellos y están empezando a producir los resultados deseados. Actualmente llevamos a cabo muchas operaciones a través de Europol” (Alta patente da Polícia britânica citada em Brady 2007, 6).

organizações policiais internacionais carecem”⁵¹ (Deflem 2006, 347). Isto porque sendo a Europol orientada por toda uma dinâmica formal que estabelece as suas atribuições e estrutura, contando ainda com o estabelecimento de acordos formais de cooperação com as mais diversas instituições policiais e de inteligência dos EM e entidades externas, são-lhe reconhecidas uma credibilidade e funcionalidade sem precedentes.

Uma das principais vantagens da Europol, foi estabelecer uma estrutura que permite que a comunicação entre os EM através das UNE, se realize de forma mais rápida. Como efeito prático de tal situação, é agora possível uma maior eficácia aquando da necessidade de partilha de informações por parte de um EM ou agência. Actualmente este contacto é executado via Haia e assim transmitido a todas as outras agências tidas por convenientes. O processo conta ainda com os mais avançados meios tecnológicos disponíveis, nomeadamente e a título de exemplo, o “*Information Exchange System*” (INFO-EX) responsável pela encriptação de mensagens electrónicas (Deflem 2006, 350).

Quando analisada, a história relativa à cooperação policial internacional demonstra o estatuto formal de conexão à UE faz da Europol uma Organização com características únicas, enquanto que muitas outras Organizações Policiais Internacionais dependem quase exclusivamente de relações de cooperação informais, tendo como base de trabalho muitas das vezes o entendimento mútuo, por vezes não alcançável (Deflem 2006, 348).

Contudo, “a Europol depende totalmente das informações que lhe são fornecidas pelos EM”⁵² (Brady 2007, 6). Conclui-se então que a Europol será aquilo que os EM fizerem dela. Ou seja, “a partilha de informações com a sede da Europol faz-se de forma voluntária e o nível de envolvimento por parte das UNE varia consideravelmente de país para país”⁵³ (Deflem 2006, 353), existindo diversos casos em que os Estados preferem optar por uma resolução estritamente nacional do problema, ainda que se trate de uma questão criminal de relevo internacional. Quer seja ou não por uma questão de relutância à partilha multilateral das informações, a verdade é que existe a preferência em se recorrer com maior frequência à uma partilha bilateral (Lefebvre 2003, 527).

Segundo Fonte (B) da Europol⁵⁴,

⁵¹ Trad. do Orig. “The political framework of Europol as a body formally sanctioned within the structures of the EU creates certain opportunities that other international police organizations lack.”

⁵² Trad. do Orig. “Europol depende totalmente de la inteligencia criminal que recibe de los Estados Miembros.”

⁵³ “Trad.do Orig. “Information Exchange with the Europol headquarters, also, is voluntary, and the level of involvement from the various National Units in Europol varies greatly from one country to the next.”

⁵⁴ Consultar Entrevista 1 em anexo.

na área concreta do terrorismo, sendo uma matéria extremamente sensível, os operadores de terrorismo são especialmente desconfiados, o que é perfeitamente humano e no fundo representa uma segurança para os cidadãos do país que eles defendem, eventualmente face a essa desconfiança talvez haja que privilegiar a partilha de informação bilateral sobre a multilateral porque aí impera muito o conhecimento pessoal.

A mesma Fonte, afirma ainda que aquilo que realmente importa,

é o conhecimento directo do interlocutor que pode ser em termos bilaterais, pode ser trilaterais, quadrilaterais mas com interlocutores definidos e conhecidos. A multilateralidade difusa e genérica, é que de uma forma geral desperta grande desconfiança, sobretudo nos investigadores do terrorismo sem qualquer dúvida, o que é compreensível e com reflexos positivos.

Tal facto deve-se também à preciosidade que são as informações. Dada a sua importância, são encaradas como um investimento, um elemento de troca poderoso e por isso facilitador da chegada a acordos e de negociações de interesses. Ao serem encaradas desta forma, é entendível a relutância que existe no fomento de uma partilha de informações a nível multilateral (Fägerstern 2010, 503). Segundo Fonte (A) da Europol⁵⁵, “por norma o polícia é muito relutante a partilhar informação, porque a informação é o que há de mais valioso, é precisamente um bem que se tenta preservar o mais possível.”

No entanto, é certo que, aquando da preferência por um quadro bilateral, sai prejudicada não só a Europol, enquanto agência de cooperação da UE, mas todos os EM aos quais esta deve a sua existência, pois quanto maior for o contributo destes ao nível da disponibilização das informações para o quadro multilateral, melhores serão os resultados produzidos, e deste modo justificável e pertinente a existência da própria agência.

Outro aspecto a ter em conta é que a Europol, enquanto estrutura de cooperação e coordenação, ao depender das UNE, está inevitavelmente de certa forma à mercê do tipo de sistema policial adoptado pelos respectivos EM. Quer-se com isto dizer que, consoante a burocratização existente nas agências policiais e de segurança do EM, ficará assim afectado de alguma forma o trabalho da Europol enquanto organização colaborativa (Deflem 2006, 347). Todavia o contrário também é verdade, ou seja, os necessários mecanismos de cooperação da Europol exigem que sejam tomadas medidas evolutivas ao nível interno de cada país, no âmbito da sua própria cooperação entre as mais diversas organizações policiais e de informações existentes.

Determinada a combater o terrorismo transnacional, a Europol enfrenta também uma série de obstáculos nesta vertente. Isto porque no que diz respeito ao fenómeno do

⁵⁵ Consultar Entrevista 1 em anexo.

terrorismo em particular, consoante o país, poderá este fenómeno ser da competência de agências policiais ou de agências de informações. Desta forma, interessa salientar que, em termos de cooperação, surgem dificuldades, na medida em que a necessidade de informações não é a mesma, visto estarem em causa diferentes objectivos; isto é, as Instituições Policiais estão interessadas em informações específicas com o intuito de se proceder à detenção de suspeitos relacionados com o fenómeno em causa, enquanto que os Serviços de Inteligência procuram informações de carácter mais geral, com o fim de serem trabalhadas e correlacionadas para só depois virem a ser utilizadas (Deflem 2006, 351). Levanta-se então outra questão, em que segundo Fonte do SIS⁵⁶, o principal obstáculo à partilha verifica-se “entre os Serviços de Informações e as Polícias, decorrente dos diferentes regimes de segredo a que ambos estão sujeitos, respectivamente o segredo de Estado e o segredo de justiça”.

Face ao novo paradigma, sem limites bem definidos em termos de segurança interna ou externa, e dadas as especiais características da ameaça transnacional, a Europol vê-se obrigada a projectar as suas atenções também para o exterior (Mounier 2009, 593). Assim, e no respeitante às relações entre a Europol e organizações e Estados terceiros, estas assumem uma importância acrescida face ao fenómeno criminal transnacional. Este tipo de criminalidade, como é o caso do terrorismo, não abrange unicamente as fronteiras estabelecidas pela UE, devido ao seu carácter global encontra-se disseminado por todo o mundo.

Aquando do estabelecimento de relações externas, sucede-se uma série de constrangimentos, incluindo do foro cultural, não só devido a questões de diferenças sociais e de linguagem, mas também por haver disparidades de culturas organizacionais e institucionais, na maioria das vezes assentes no secretismo e na excepionalidade, afigurando-se como fortes barreiras à cooperação (Fägerstern 2010, 504).

Todavia, a Europol, ao introduzir novos mecanismos cooperativos, possui como vantagem a capacidade de induzir a adaptação e evolução dos organismos de Estados terceiros de forma a acompanhar essa mesma relação. Tal facto é uma mais-valia, pois a melhoria da capacidade de combate aos fenómenos criminais transnacionais por parte de países externos à UE, contribui para a segurança interna da mesma, graças ao reforço da segurança na sua vizinhança (Mounier 2009, 593-594).

⁵⁶ Consultar Entrevista 3 em anexo.

Apesar destas relações assumirem extrema relevância, também evidenciam aspectos menos positivos e algumas consequências preocupantes. Em primeiro lugar, a expansão das relações externas da Europol tem contribuído para o aumento das expectativas e solicitações por parte de Estados terceiros. Levanta-se então a questão da dificuldade logística que decorre do facto de a Europol ter que lidar com o elevado número de pedidos e cujo prazo de negociação demora em média cerca de dois anos, havendo obviamente custos ao nível de todo o tipo de recursos na implementação de tais acordos. A complexidade do processo provoca atrasos, ficando a Agência prejudicada em termos de credibilidade e confiança (Mounier 2009, 588-589).

Em segundo lugar, como consequência de tais relações e porque a Europol é uma Agência da UE, existe assim como que uma obrigação em cooperar com os intitulados importantes parceiros políticos e económicos da União, os quais possuem muitas das vezes deficiências e carências ao nível de protecção de dados e de direitos humanos (Mounier 2009, 589).

O desenvolvimento das relações externas evidência, em certos casos, a existência de duplicação, se considerarmos, por exemplo, o trabalho da Interpol (Mounier 2009, 589). Tal deve-se ao facto de ambas as organizações possuírem algumas competências de cooperação em sobreposição, havendo um inevitável desperdício de recursos (humanos, materiais e financeiros).

Todavia, a “Europol tornou-se surpreendentemente forte e independente ao nível internacional”⁵⁷ (Kaunert 2010, 666). Ao longo do seu processo evolutivo conseguiu transformar-se efectivamente numa verdadeira Agência Europeia, com relações não só ao nível interno, mas também com o exterior. Quanto aos obstáculos, segundo Fonte (B) da Europol⁵⁸, estes

não são dramáticos, e vão-se vencendo; é questão de instituir uma cultura, que está como toda e qualquer cultura a desenvolver-se a um ritmo próprio, ora mais lento ora mais rápido, depende das circunstâncias nacionais e internacionais, mas que nos últimos anos de facto palpavelmente tem progredido a passos largos.

Tendo por base a gradual evolução da Europol, desde a data em que foi criada, as perspectivas são de que todo o processo a que vem sendo sujeita, tem vindo a transformá-la numa organização cujas características tendem a aproximar-se, ainda que lentamente, das encontradas em outras Organizações do tipo federal como, a título de exemplo, é o

⁵⁷ Trad. do Orig. “(...) Europol has acted surprisingly strongly and independently at the international level.”

⁵⁸ Consultar Entrevista 1 em anexo.

caso do FBI (Brady. 2007, 6; Kaunert 2010, 663). Assim, e segundo Fonte (B) da Europol⁵⁹,

a integração, a pensar numa Europol como um Serviço Federal Europeu, [actualmente] não é possível em termos legais (...) será uma coisa que vai surgindo naturalmente e que está neste momento a ser desenvolvida a partir das chamadas JIT (Joint Investigation Teams), as várias Task Forces surgem espontânea e naturalmente. A Europol como um Serviço Federal, felizmente não existirá tão cedo, está a caminhar devagarinho nesse sentido mas vai levar o seu tempo.

Para que tal acontecesse, e os próprios Estados não se retraíssem perante a mudança, alterações significativas teriam que ter lugar, de forma incrementalista, não só ao nível legislativo, estrutural e cultural, mas sobretudo no que respeita ao poder dos Estados num domínio de reserva soberana.

⁵⁹ Consultar Entrevista 1 em anexo.

CONCLUSÃO

O terrorismo transnacional, desde os acontecimentos ocorridos a 11 de Setembro de 2001, passou a ser uma das mais preocupantes ameaças à escala global. Os ataques a Washington DC e Nova Iorque, dos quais resultaram milhares de mortos e centenas de feridos, foram transmitidos em directo pelos *media*, fazendo com que todo o mundo testemunhasse aquilo que é a verdadeira ameaça terrorista. Desta forma, e devido ao impacto dos acontecimentos ocorridos, intensificou-se o sentimento de insegurança que acabou por levar à necessidade de serem tomadas as devidas medidas preventivas para futuros ataques da mesma génese.

A Europa não foi excepção e logo após o 11 de Setembro viu-se compelida a manifestar a sua solidariedade para com os EUA e a tomar as indispensáveis medidas, para que tal não sucedesse também em território europeu. O fenómeno do terrorismo passou assim a assumir um papel central em Bruxelas. Uma série de medidas foram implementadas, complementando a até então legislação nacional em vigor nos respectivos EM. A UE passou a ter um papel no combate ao terrorismo, procurando apostar na cooperação como forma de se fazer face ao fenómeno, particularmente relevante para os Estados com menos experiência na luta contra o terrorismo. Todavia, apesar dos progressos legislativos, orgânicos e operacionais comuns, muito mais poderia ter sido realizado, pois só após os ataques ocorridos em Madrid e Londres é que os EM manifestaram a vontade política para implementar medidas em desenvolvimento desde 2001. Cada ataque ocorrido funcionou como catalisador da acção colectiva necessária para o cumprimento efectivo dos objectivos inicialmente estabelecidos. Os entraves à concretização dos objectivos definidos em 2001 explicam-se pela competência limitada da União, pela complexidade e morosidade dos procedimentos de tomada de decisão e pelo diferente impacto da ameaça nos EM. Não obstante estas limitações, a intervenção da UE contribuiu para um aumento dos padrões de segurança um pouco por todo o espaço europeu.

Por interessar, acima de tudo, prevenir mais que reprimir o terrorismo transnacional, para que os ataques não se concretizem, deve-se apostar sobretudo nas informações e na sua partilha como forma de conhecer e conseguir precaver a ameaça. Neste contexto foram desenvolvidos mecanismos de cooperação policial por parte dos EM

com vista ao indispensável intercâmbio de informações, alguns destes, formais e outros mais informais.

A Agência Europeia Europol passou a assumir um papel central nesta dinâmica. Constituiu uma *Task Force* em 2001, focalizada no fenómeno do terrorismo e procurou adoptar mecanismos de cooperação formais no âmbito da partilha de informações, não só com os EM, como com outras entidades ao nível da UE e ainda estabelecer relações com Estados, organismos e Organizações exteriores a esta (EUA, Rússia). Foram ainda criados no domínio da Europol ficheiros de análise específicos para o combate ao terrorismo tais como o “*Islamic Terrorism*” dedicado ao terrorismo fundamentalista islâmico e o “*Dolphin*” mais direccionado para todos os outros grupos e actividades terroristas em território da UE.

Relativamente ao estabelecimento de relações entre os EM e a Europol, estas têm lugar segundo uma estrutura vertical, em que as Forças e Serviços de Informações e de Segurança, partilham as suas informações com as UNE e estas posteriormente as encaminham para a sede da Europol em Haia, que por sua vez as partilha com as entidades nacionais acreditadas para o efeito. São ainda estabelecidas relações com Estados e Organismos terceiros através de elementos de ligação que desempenham um papel semelhante ao das UNE.

A Europol trouxe, assim, uma nova dinâmica à partilha de informações por se tratar de uma Agência Europeia, mais propriamente um Serviço Europeu de Polícia. O facto de as relações estabelecidas serem de carácter mais formal, faz com que possua a credibilidade e a confiança necessárias aquando da opção por uma partilha multilateral de informações pelos EM, ao invés destes apostarem somente em mecanismos bilaterais. Ao terem sido estabelecidas este tipo de relações, tanto ao nível dos EM como com outros organismos e Estados terceiros, a Europol conseguiu trazer um valor acrescentado ao combate de ameaças, como é o caso do terrorismo, cuja vertente transnacional é uma das principais dificuldades enfrentadas por partes das Forças e Serviços de Segurança e de Informações nacionais.

Se por um lado, a evolução da Europol foi comprovadamente significativa, desde a data da criação da sua *CTTF* até à actualidade, havendo um recurso cada vez maior por parte dos EM à mesma, por outro existem constrangimentos que limitam a eficácia do esforço cooperativo.

Uma das principais dificuldades, foi e continua a ser, a falta de uma cultura de partilha de informações por parte dos Estados, que para além de serem renitentes à partilha, preferem os acordos bilaterais, visto as informações serem de tal modo valiosas e sigilosas que são objecto de troca, e por se valorizar o conhecimento prévio da entidade com quem se negocia, o que reforça a confiança e o secretismo.

Outro constrangimento decorre do facto de a Europol estar dependente dos EM, ou seja, das respectivas Polícias nacionais, e como tal consoante a burocratização existente entre estas, ficará assim afectado o bom funcionamento do intercâmbio oportuno de informações ao nível comunitário. Relativamente ao fenómeno do terrorismo, este possui características específicas. Em determinados Estados está sob a alçada da Polícia, enquanto que noutros é da competência dos Serviços de Informações, havendo deste modo diferentes necessidades quanto ao tipo de informações partilhadas.

Se já é complexo desenvolver boas relações de partilha de informações ao nível interno da UE, externamente o cenário não se afigura mais promissor. Constatam-se dificuldades associadas à disparidade cultural e linguística, ao secretismo e à excepionalidade como são tratadas as informações, o que cria grandes barreiras à cooperação. De referir ainda a existência de países terceiros cujos diplomas legais no âmbito do combate ao terrorismo não são os mais confiáveis em matéria de respeito dos direitos, liberdade e garantias, o que colide com o acervo normativo europeu.

Em resposta à pergunta norteadora da investigação, pode-se afirmar que a Europol é uma estrutura facilitadora da cooperação, traduzindo um valor acrescentado à prevenção colectiva da ameaça terrorista. No entanto, não se afigura tão eficaz quanto à expectativa criada pelas alterações introduzidas na sequência dos acontecimentos ocorridos no espaço americano e europeu. Em primeiro lugar, os constrangimentos anteriormente identificados inibem a acção da estrutura europeia. Em segundo lugar, a vontade política dos EM, factor crucial em domínios de cooperação intergovernamental, é volátil, o que impede uma actuação multilateral coerente (ao nível comunitário), consistente (ao nível vertical) e constante, condição *sine qua non* para a eficácia do quadro multilateral europeu na prevenção de uma ameaça transnacional, de origem não estadual, cujos autores não reconhecem qualquer limite, seja territorial, legal ou ético.

Por fim, e no sentido de despertar o interesse para investigações futuras, sugere-se a realização de um estudo comparado entre os vários EM com vista a averiguar o tipo de relação existente entre as UNE e as respectivas Forças e Serviços de Segurança e de

Informações nacionais, no que concerne à partilha de informações (em ambos os sentidos). A abordagem *bottom-up* permitiria verificar em que medida as principais dificuldades ao intercâmbio multilateral das informações começam, desde logo, na base da estrutura aquando da existência de competências partilhadas entre as várias Forças e Serviços de Segurança e de Informações.

Lisboa, 27 de Abril de 2011

Tiago Veloso Nabais
Aspirante a Oficial de Polícia

BIBLIOGRAFIA

FONTES PRIMÁRIAS

PORTUGAL, Assembleia da República. 2003. “Lei de combate ao terrorismo”. Lei nº52/2003 de 22 de Agosto. Diário da República: I Série – A Nº193. [http://dre.pt/pdf1sdip/2003/08/193A00/53985400.pdf]

COMISSÃO EUROPEIA. 2009. “Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões Justiça, Liberdade e Segurança na Europa desde 2005: Avaliação do Programa e do Plano de Acção da Haia” [COM (2009) 263]. [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0263:FIN:PT:PDF].

_____. 2005. “Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu - Programa da Haia: dez prioridades para os próximos cinco anos, parceria para a renovação europeia no domínio da liberdade, segurança e justiça” [COM (2005) 184]. [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0184:FIN:PT:PDF].

_____. 2004. “Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu - Espaço de Liberdade, de Segurança e de Justiça: Balanço do Programa de Tampere e Futuras Orientações” [COM (2004) 401]. [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0401:FIN:PT:PDF].

CONSELHO EUROPEU. 2010a. “Estratégia de Segurança Interna da União Europeia.” [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC3010313 PTC.pdf].

_____. 2010b. “Programa de Estocolmo: Uma Europa Aberta e Segura que Sirva e Proteja os Cidadãos.” *Jornal Oficial da União Europeia* C 115. [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:PT:PDF].

_____. 2008. “Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança: Garantir a Segurança num Mundo em Mudança”. [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/PT/reports/104638.pdf]

_____. 2005a. “Estratégia Antiterrorista da União Europeia” (doc.14469/4/05REV4). [http://register.consilium.europa.eu/pdf/pt/05/st14/st14469-re04.pt05.pdf].

_____. 2005b. “Programa da Haia: Reforço da Liberdade, da Segurança e da Justiça na União Europeia” (2005/C 53/01). [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:PT:PDF].

_____. 2004. “Declaração sobre a Luta contra o Terrorismo.” [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/pt/ec/79644.pdf].

- _____. 2003. “Uma Europa Segura num Mundo Melhor - Estratégia Europeia em Matéria de Segurança”.
[<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIP.pdf>].
- _____. 2001. “Conclusões e Plano de Acção do Conselho Europeu Extraordinário de 21 de Setembro de 2001.”
[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/pt/ec/concl-bxl.p1.pdf].
- EUROPOL. 2010a. “EUROPOL Review”. *European Police Office*.
[http://www.europol.europa.eu/publications/Annual_Reports/Europol_Review_2009.pdf].
- _____. 2010b. “TE-SAT 2010: EU Terrorism Situation and Trend Report”. *European Police Office*.
[http://www.europol.europa.eu/publications/EU_Terrorism_Situation_and_Trend_Report_TE-SAT/Tesat2010.pdf].
- _____. 2009. “TE-SAT 2009: EU Terrorism Situation and Trend Report”. *European Police Office*.
[http://www.europol.europa.eu/publications/EU_Terrorism_Situation_and_Trend_Report_TE-SAT/TE-SAT2009.pdf].
- _____. 2008. “TE-SAT 2008: EU Terrorism Situation and Trend Report”. *European Police Office*.
[http://www.europol.europa.eu/publications/EU_Terrorism_Situation_and_Trend_Report_TE-SAT/TE-SAT2008.pdf].
- _____. 2007. “TE-SAT 2007: EU Terrorism Situation and Trend Report”. *European Police Office*.
[http://www.europol.europa.eu/publications/EU_Terrorism_Situation_and_Trend_Report_TE-SAT/TE-SAT2007.pdf].
- PARLAMENTO EUROPEU. 1999. “Conselho Europeu de Tampere 15 e 16 de Outubro de 1999 – Conclusões da Presidência.”
[http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_pt.htm].
- _____. 1997. “Tratado de Amesterdão que altera o Tratado da União Europeia, os Tratados que instituem as Comunidades Europeias e alguns actos relativos a esses Tratados.” *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* [97/C 340/01].
[http://www.ecb.int/ecb/legal/pdf/amsterdam_pt.pdf].
- _____. 1992. “Tratado da União Europeia.” *Jornal Oficial* [92/C 191/01].
[<http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html#0001000001>].
- UNIÃO EUROPEIA, Conselho. 2009. “Decisão do Conselho de 6 de Abril de 2009

que cria o Serviço Europeu de Polícia (Europol) (2009/371/JAI)". *Jornal Oficial da EU* L 121.

[<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:121:0037:0066:PT:PDF>]

_____. 2002. "Decisão-Quadro do Conselho relativa à Luta contra o Terrorismo". (2002/475/JAI).

[<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:164:0003:0007:PT:PDF>]

_____. 2001. "Decisão do Conselho que cria uma Rede Europeia de prevenção da criminalidade". (2001/427/JAI).

[http://www.dgpj.mj.pt/sections/relacoes-internacionais/anexos/2001-427-jai-decisao/downloadFile/file/DES_CONS_2001.427.JAI_Rede_Europeia_de_Prevencao_da_Criminalidade.pdf?nocache=1199976135.63]

UNITED NATIONS, General Assembly. 1995. "Measures to Eliminate International Terrorism". (A/RES/49/60).

[http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/49/60]

UNITED STATES. 2008. "Office of the Director of National Intelligence". *United States Intelligence Community, Information Sharing Strategy*. Washington DC: Director of National Intelligence.

[http://www.dni.gov/reports/IC_Information_Sharing_Strategy.pdf]

_____. 2006. "Chairman of Joint Chiefs of Staff". *National Military Strategic Plan for the War on Terrorism*. Washington: Joint Chiefs of Staff, Department of Defence.

[<http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/gwot.pdf>].

_____. 2003. "The National Criminal Intelligence Sharing Plan". *Department of Justice*. USA

[<http://www.it.ojp.gov/ncisp>]

ENTREVISTAS

FONTE CONFIDENCIAL SIED. "Entrevista 4". Entrevista respondida via email. 4 de Abril de 2011.

FONTE CONFIDENCIAL SIS. "Entrevista 3". Entrevista respondida via email. 15 de Abril de 2011.

FONTES CONFIDENCIAIS (A) E (B) EUROPOL. "Entrevista 1". Entrevistados pelo autor. 6 de Abril de 2011. Lisboa: Unidade Nacional Europol

SANTOS, Rui Ismael. "Entrevista 2". Entrevistado pelo autor. 9 de Março de 2011. Lisboa: Direcção Nacional PSP

FONTES SECUNDÁRIAS

- AA.VV. 2010. *Contending With Terrorism: Roots, Strategies, and Responses*. Cambridge: MIT Press
- AA.VV. 2009. *Terrorismo Transnacional: Estratégias de Prevenção e Resposta*. Lisboa: Prefácio.
- ARGOMANIZ, Javier. 2009. “Post-9/11 Institutionalisation of European Union Counter-terrorism: Emergence, Acceleration and Inertia”. *European Security* 18 (2): 151 – 172. [http://dx.doi.org/10.1080/09662830903460103]
- BAIRD, Zoë e CHAIRMEN, James B. 2006. *Mobilizing Information to Prevent Terrorism: Accelerating Development of a Trusted Information Sharing Environment*. New York: Markle Foundation. [http://www.policyarchive.org/handle/10207/bitstreams/15550.pdf]
- BUUREN, Jelle. 2009. *Secret Truth: The EU Joint Situation Centre*. Amsterdam: Eurowatch [http://www.statewatch.org/news/2009/aug/SitCen2009.pdf]
- BRADY, Hugo. 2009. *Intelligence, Emergencies and Foreign Policy – The EU’s Role in Counter-terrorism*. London: Center for European Reform (CER).
- BRADY, Hugo. 2007. *Europol y el Modelo Europeo de Inteligência Criminal: Una Respuesta no Estatal a la Delinquência Organizada*. Real Instituto Elcano (Área: Seguridad y Defensa – ARI N°126/2007, Fecha 17/12/2007)
- BRANDÃO, Ana Paula, coord. 2011. *A Luta Contra o Terrorismo Transnacional, Contributos para uma Reflexão*. Coimbra: Almedina
- _____. 2010a. *A União Europeia e o Terrorismo Transnacional*. Coimbra: Almedina.
- _____. 2010b. “O Tratado de Lisboa e a Security Actorness da UE”. *Relações Internacionais*. n25:49-63. [http://www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/ri/n25/n25a06.pdf]
- CARVALHO, Jorge Silva. 2009. “Segurança Nacional, Serviços de Informações e as Forças Armadas”. *Jornal Defesa e Relações Internacionais*. [http://www.jornaldefesa.com.pt/conteudos/view_txt.asp?id=732]
- COMBS, Cindy C. e SLANN, Martin. 2007. *Encyclopedia of Terrorism*. Revised Edition. New York: Facts on File, Inc.

- CONFEDERAÇÃO SUÍÇA. 2004. “Club de Bern meeting in Switzerland”. *Federal Office of Police* (Press release, fedpol, 28/04/2004).
[http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/en/home/dokumentation/mi/2004/ref_2004-04-28.html]
- COOLSAET, Rik. 2008. *Jihadi Terrorism and The Radicalisation Challenge in Europe*. Burlington: Ashgate.
- DEFLEM, Mathieu. 2006. “Europol and the Policing of International Terrorism: Counter-Terrorism in a Global Perspective”. *Justice Quarterly* 23 (3): 337-359.
- DGAI, coord. 2010. *I Jornadas de Segurança Interna*. Lisboa: Ministério da Administração Interna
- EUROCID. 2010. “Programa de Estocolmo”. *Centro de Informação Europeia Jacques Delors*.
[http://www.eurocid.pt/pls/wsd/wsdwcot0.detalhe?p_cot_id=6057]
- FÄGERSTEN, Björn. 2010. “Bureaucratic Resistance to International Intelligence Cooperation – The Case of Europol”. *Intelligence and National Security* 25 (4): 500 – 520.
[<http://dx.doi.org/10.1080/02684527.2010.537028>]
- FERNÁNDEZ, Antonio, coord. 2009. *Cooperación Europea en Inteligencia – Nuevas Preguntas, Nuevas Respuestas*. Madrid: Aranzadi
- GERRING, John. 2001. *Social Science Methodology – A Criterial Framework*. Cambridge: Cambridge University Press.
- HOFFMAN, Bruce. 2005. *Does Our Counter Terrorism Strategy Match the Threat?*. Santa Monica: RAND Corporation.
[http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/testimonies/2005/RAND_CT250-1.pdf]
- JOHNSON, Janet Buttolph e REYNOLDS, H.T. 2005. *Political Science Research Methods*. Washington DC: CQ Press.
- JONES, Calvert. 2007. “Intelligence Reform: The Logic of Information Sharing”. *Intelligence and National Security* 22 (3): 384 — 401.
[<http://dx.doi.org/10.1080/02684520701415214>]
- KAUNERT, Christian. 2010. “Europol and EU Counterterrorism: International Security Actorness in the External Dimension”. *Studies in Conflict & Terrorism* 33 (7): 652 — 671. [<http://dx.doi.org/10.1080/1057610X.2010.484041>].
- LEFEBVRE, Stéphane. 2003. “The Difficulties and Dilemmas of International Intelligence Cooperation”. *International Journal of Intelligence and Counter-Intelligence* 16 (4): 527 — 542. [<http://dx.doi.org/10.1080/716100467>].
- MACHADO, José Pedro. 1967. *Dicionário Etimológico da Língua Portuguesa, Vol. III*. 2ª ed. “Prevenção” e “Prevenir”. Lisboa: Conflência e Livros Horizonte.

- MCDWELL, Don. 2009. *Strategic Intelligence: A Handbook for Practitioners, Managers and Users*. Revised Edition. Lanham: Scarecrow Press.
- MONAR, Jörg. 2003. “The European Union’s response to 11 September 2001: Bases for action, perform and limits”.
[www.albany.edu/~rk289758/BCHS/col/JHA-TERRORISM-NEWARK.doc]
- MOOR, Alexandra De e Gert VERMEULEN. 2010. “Shaping the Competence of Europol: An FBI Perspective”. In *EU and International Crime Control*. Antwerpen: Maklu.
- MOREIRA, Adriano, coord. 2004. *Terrorismo*. 2ª ed. Coimbra: Almedina.
- MOUNIER, Gregory. 2009. “Europol: A New Player in the EU External Policy Field?”. *Perspectives on European Politics and Society* 10 (4): 582 — 602.
[<http://dx.doi.org/10.1080/15705850903314841>]
- PASTOR, James F. 2010. *Terrorism and Public Safety Policing: Implications for the Obama Presidency*. Broken Sound Parkway NW: Taylor & Francis Group / CRC Press.
- PEERS, Steve. 2007. *Europol: The final step in the creation of an “Investigative and Operational” European Police Force*. University of Essex: Human Rights Centre.
- PURPURA, Philip P. 2007. *Terrorism and Homeland Security: An Introduction with Applications*. Burlington: Elsevier.
- QUIVY, Raymond e CAMPENHOUDT, Luc Van. 1992. *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva.
- RATTMAN, Andrew. 2011. “EU Intelligence Services Opening Up to Collaboration”. *Euobserver* (18 Janeiro).
[<http://euobserver.com/18/31656>]
- ROMANA, Heitor. 2005. “Terrorismo e *Intelligence*: um novo quadro analítico”. *Janus* 2005.
[http://www.janusonline.pt/2005/2005_4_1_11.html]
- SOUSA, Alfredo José de. 2005. *A Criminalidade Transnacional na União Europeia, Um Ministério Público Europeu?*. Coimbra: Almedina.
- TZU, Sun. 2007. *A Arte da Guerra*. Lisboa: Edições Sílabo.
- UNIÃO EUROPEIA. 2009a. “Europol: Serviço Europeu de Polícia”. *Sínteses da Legislação da UE*.
[http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/police_customs_cooperation/114005b_pt.htm]
- _____. 2009b. “O Espaço e a Cooperação Schengen”. *Sínteses da Legislação da UE*.

[http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33020_pt.htm]

VALENTE, Manuel M. Guedes, coord. 2009. *Criminalidade Organizada e Criminalidade de Massa, Interferências e Ingerências Mútuas*. Coimbra: Almedina.

_____, coord. 2006. *II Colóquio de Segurança Interna, ISCPSI*. Coimbra: Almedina.

_____, coord. 2005. *I Colóquio de Segurança Interna, ISCPSI*. Coimbra: Almedina.

ANEXOS

GUIÃO DE ENTREVISTA

Nome:

Função:

Entrevistador:

Data e Hora:

Duração:

Local:

1. Qual o contributo das informações na prevenção do terrorismo transnacional? E, mais especificamente, qual o contributo das informações policiais?
2. Qual o impacto da natureza transnacional e da fonte não-estadual das ameaças, designadamente terrorista, na recolha e análise das informações?
3. Dada a natureza transnacional do terrorismo, há quem defenda a coordenação entre informações externas e internas. Concorde com esta perspectiva? Porquê?
4. Que avaliação faz da partilha de informações no quadro da União Europeia? Quais os principais avanços? Quais os principais obstáculos?
5. No domínio da partilha europeia de informações, considera que prevalece o quadro bilateral ou multilateral? Porquê?
6. Considera que a criação do Serviço Europeu de Polícia, pela Decisão do Conselho de 6 de Abril de 2009, traz um valor acrescentado à prevenção do terrorismo?
7. Considera que as medidas implementadas pela União Europeia após 2001 contribuíram para uma cultura de partilha de informações?
8. Para que exista uma verdadeira cultura de partilha de informações ao nível da União Europeia, e mais concretamente no quadro da Europol, qual deve ser a estratégia - cooperação (intergovernamental) ou integração (supranacional)?
9. Considera que as medidas adoptadas pela União Europeia na prevenção do terrorismo transnacional, designadamente no domínio das informações, respeitam os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos nacionais dos Estados-Membros? E dos cidadãos não-nacionais?

ENTREVISTA 1

Nome: Fontes confidenciais EUROPOL (FONTE A e FONTE B)

Função:

Entrevistador: Tiago Veloso Nabais (Aspirante a O.P.)

Data e Hora: 06ABR11 – 14h30

Duração: 43 min.

Local: Unidade Nacional Europol

Qual o contributo das informações na prevenção do terrorismo transnacional? E, mais especificamente, qual o contributo das informações policiais?

FONTE A: É evidente que não se pode conceber o combate, e nomeadamente a prevenção do terrorismo sem as informações. Em termos do nosso historial, designadamente da PJ que é a quem incumbe a prevenção e o combate ao terrorismo, não se concebe esta actividade designadamente de prevenção, sem recepcionar o tratamento e análise da informação, a abordagem metodológica assenta essencialmente nas informações. A sua estrutura está assente fundamentalmente nas muitas informações de serviço.

A nossa perspectiva é obviamente a de informação policial, como eu disse, incumbe à PJ a prevenção e o combate ao terrorismo. Dos poucos crimes que permitem a prisão em termos dos actos preparatórios, o terrorismo é um deles. Estamos a falar precisamente no início da execução, e não na tentativa. É precisamente nesse plano que a PJ actua por excelência, portanto em que já há ao fim ao cabo o início de execução, e logo aí a PJ actua na recolha de informação, e depois na sua transformação em actos processuais, na processoalização desta informação, coisa que os serviços não fazem.

FONTE B: A chamada informação estratégica detida pelos Serviços, tipos de informação dos Serviços de Segurança, assim que começa a bordejar a prática do crime, obviamente tem que de imediato ser transmitida à PJ em Portugal, e é imediatamente transformada em informação policial. A informação estratégica só por si, apenas permite um delinear muito genérico de actos de prevenção.

Qual o impacto da natureza transnacional e da fonte não-estadual das ameaças, designadamente terrorista, na recolha e análise das informações?

FONTE A: Insere-se na dificuldade em geral do combate ao terrorismo, porque muitas vezes a fonte, é evidente que é importante e a recolha de informação junto da fonte também, mas obviamente que é apenas um dos factores. Nos vários tipos de terrorismo, mesmo no próprio terrorismo separatista, é importante. Mas não sei se por ventura o impacto é tão grande quanto isso, porque nós mudámos de uma lógica de combate ao terrorismo celular e vertical, de ligações. Tivemos um exemplo prático em Portugal, em que foi o palco do assalto à embaixada da Turquia no Restelo, nos anos 80, o homicídio de Issaur Sartawi em Montechoro/Algarve. Portanto, foram actos terroristas com uma génese extra territorial com os quais Portugal não tinha rigorosamente nada a ver, e contudo, acabou por ser vítima e palco desses atentados terroristas.

Relativamente à natureza da génese, a fonte se é imprescindível, eu diria que não. No combate e na prevenção, é um dos factores que temos de ter obviamente em linha de conta e tentar, se possível, proceder à recolha da informação o mais perto possível das duas géneses mas o problema é precisamente esse, esta essência, esta génese está pulverizada em pessoas, em continentes, etc. Portanto acaba por não ser esse o paradigma no combate a este tipo de criminalidade. Passa muitas vezes, mais pela penetração de células isoladas, de *sleepers*, por exemplo, o acompanhamento desse tipo de actividade, do que propriamente na génese de raiz, que muitas vezes é pura e simplesmente um limbo, é no éter que essas géneses se encontram.

FONTE B: De qualquer modo, em termos de aferição da qualidade e credibilidade da informação, de facto dificilmente é valorado ser transnacional ou estritamente interno, é aferida por critérios muitas vezes aplicados empiricamente mas, a verdade é que é aferido por critérios bastante objectivos e de facto a territorialidade tem pouco a ver com esses critérios.

Dada a natureza transnacional do terrorismo, há quem defenda a coordenação entre informações externas e internas. Concorde com esta perspectiva? Porquê?

FONTE A: Esta realidade não se põe em termos policiais, esta divisão, esta separação de interno e externo não supõe em termos conceptuais ao nível das polícias, não só de constrição de análise das investigações como das próprias posturas e mecanismos de recolha de informação. Informação é o que é, temos que a recolher e não fazemos a destrição entre o que é interno e o que é externo. Tivemos casos por exemplo em Portugal de terrorismo internacional em que obviamente foram fundamentais as informações externas, assim como as internas, o homicídio do líder da RENAMO (Evo Camões Fernandes) obviamente que as informações foram compiladas pela PJ que as foi recolhendo, quer trabalhando em conjunto, com os Serviços de Informações, mas não só. As próprias Embaixadas que nós tínhamos, portanto, que foram legadas de uma série de informações de variadíssimas fontes sem a chancela “esta é interna”, “esta é externa”. Tudo isto é compactado numa perspectiva de análise de informação policial e depois transposta para um inquérito que permitiu a acusação, por exemplo provocou o incidente da guerra dos diplomatas em que, Moçambique não ficou satisfeito com o facto de termos identificado e provado o envolvimento da Embaixada de Moçambique em Lisboa. Então um diplomata deles directamente envolvido, isso foi provado. Portanto, temos no mesmo pacote informação interna e externa sem rótulo ou chancela.

FONTE B: Para nós é muito simples, no momento em que é assumido que é informação policial, um conceito algo difuso como é óbvio, mais uma vez não tem qualquer tipo de relevância ser interna ou externa.

FONTE A: Até porque muitas vezes nessa *intell*, temos que partir de algum pressuposto, um dos quais é a existência de *Intelligence* informação pura e simplesmente policial. Ela existe e nós à trinta e tal anos que a demonstramos, inclusivamente no combate, não só ao terrorismo, mas também às organizações criminosas. É óbvio que existe um grande bolo de informação, não é processualizável mas que é fundamental para o desenvolvimento das investigações e que poderão levar assim à recolha da prova e à acusação consubstanciada em tribunal, sujeita ao princípio do contraditório. Existe vida para além do inquérito, *ante* e *a posteriori*. Em termos de informação policial eleva-se logo, a partir do momento em que está na posse da polícia. Se vem de uma unidade militar que esteve no Afeganistão ou qualquer outra coisa, para nós a partir do momento em que está na posse da polícia é informação policial.

**Que avaliação faz da partilha de informações no quadro da União Europeia?
Quais os principais avanços? Quais os principais obstáculos?**

FONTE A: Relativamente à partilha de informação do quadro da EU, obviamente que a Europol foi uma resposta precisamente, a uma tentativa de resposta a esta necessidade crescente de aumento da partilha de quantidade e de qualidade de informação.

A questão prende-se, independentemente dos mecanismos que são criados, mecanismos legais e depois na prática, os organismos e instituições que são criadas, isto é um problema que se põe não só no plano da União Europeia, põem-se no plano do país das unidades, da chafarica, do fulano que não gosta do beltrano, etc. A informação obviamente tem que estar no coração das pessoas porque temos que criar mecanismos óptimos se não houver uma vontade na sua implementação a coisa não funciona. No quadro da União Europeia o que temos são indicadores que demonstram que há alguma confiança no sistema e que há de facto a percepção e a capacitação das mais-valias que se vai buscar na partilha de informação. Não foi só no atentado do 11 de Setembro ou de Madrid que demonstraram haver um encadiante na partilha de informação mesmo relativamente a terrorismo. Obviamente que houve avanços, não digo que tenha sido em termos de grandes mecanismos ou grandes soluções mecanizadas para a partilha de informação mas, os mecanismos foram criados, nomeadamente no plano legislativo, havendo uma maior percepção das mais-valias precisamente desta partilha de informação, e isto estamos a falar em termos das instituições e com esta dimensão num plano temporal relativamente curto. Vamos ter que dar um bocadinho de tempo e ter paciência, deixar as coisas amadurecerem e de facto os Estados e as Instituições irem cimentando esta confiança.

FONTE B: De qualquer modo posso acrescentar que, os mecanismos formais foram criados há muito e tiveram particular implementação ou multiplicação sobretudo a partir do 11 de Setembro, depois o 11 de Março, depois os atentados de Londres. Tudo isso é óbvio que vai dando sempre o panorama inegável de que é uma realidade e temos que a combater, os mecanismos formais já existem há muito, têm vindo a ser incrementados e implementados novos, muitas vezes apenas de nome e nos últimos anos a própria postura dos operadores, não só os portugueses mas os operadores em geral, a um ritmo talvez diferente do das instâncias formais, tem vindo a progredir de ano para ano. Na área concreta do terrorismo, sendo uma matéria extremamente sensível, os operadores de

terrorismo são especialmente desconfiados, o que é perfeitamente humano e no fundo representa uma segurança para os cidadãos do país que eles defendem, eventualmente face a essa desconfiança talvez haja que privilegiar a partilha de informação bilateral sobre a multilateral porque aí impera muito o conhecimento pessoal. Em relação aos obstáculos não são dramáticos, e vão-se vencendo é questão de instituir uma cultura, que está como toda e qualquer cultura a desenvolver-se a um ritmo próprio, ora mais lento ora mais rápido, depende das circunstâncias nacionais e internacionais, mas que nos últimos anos de facto palpavelmente tem progredido a passos largos.

De ano para ano há uma abertura maior na partilha da informação por parte dos operadores, de quem a recolhe e de quem com ela convive diariamente, sempre com cautelas porque somos polícias, e somos desconfiados por natureza, é para isso que nos pagam, é isso que o cidadão nos exige. Os mecanismos existem e de facto é obrigação legal, embora à letra da Decisão do Conselho seja diversa da Convenção Europol anterior, continua a existir o dever legal de cada Estado-Membro em partilhar a informação criminal, policial ao fim ao cabo, criminal pertinente. Contudo, é óbvio que as próprias leis internas de cada um dos Estados-Membros, no fundo dão a salvaguarda de cada Estado partilhar aquilo que não vai posteriormente prejudica-lo, por outro lado de facto existe essa obrigatoriedade reflexamente à Europol, que recebe muita informação directamente. O mecanismo legal correcto e observado é que, só vai difundir essa informação para outros Estados-Membros desde que o “proprietário” o autorize e isto está de facto contemplado na lei e correcto.

No domínio da partilha europeia de informações, considera que prevalece o quadro bilateral ou multilateral? Porquê?

FONTE A: Por norma o polícia é muito relutante a partilhar informação, porque a informação é o que há de mais valioso, é precisamente um bem que se tenta preservar o mais possível. O polícia é desconfiado por natureza, não condena antes de julgar, mas por definição desconfia, não acredita tem que ver com os próprios olhos, portanto é perfeitamente legítimo que atendendo ao valor que se tenta preservar, atendendo a maus exemplos que se vão vendo por aí, porque é inegável quanto mais se falar, o universo destinatário da informação, maior são os riscos que corremos. Portanto é perfeitamente legítimo que o policia tente o mais possível salvaguardar a informação, praticamente com

olho no olho, e daí a prevalência dos quadros bilaterais. Temos que dar mais do que garantias e demonstrar as mais-valias de um alargamento paulatinamente a um destinatário multilateral mas compreendemos perfeitamente bem este tipo de atitude, e também nós somos polícias, trabalhamos durante muitos anos na parte operacional e sabemos que são riscos reais, conhecemo-los bem e compreendemos perfeitamente este equilíbrio que é necessário, entre o deve e o haver, tem que haver bom senso e temos que acautelar precisamente este valor que é a informação, daí que esta prevalência do quadro bilateral, não é nada de alarmante ou de preocupante, porque de facto tem-se demonstrado que a informação acaba por chegar ao destinatário, e em termos de prevenção a informação circula e é transmitida dentro do espírito “*need to know*” que é respeitado.

FONTE B: Raciocinando um pouco sobre isto, nós até preferiríamos talvez que, em vez de ser o quadro bilateral ou multilateral, na realidade o que está subjacente á maior ou menor confiança na partilha de informação é o conhecimento directo do interlocutor que pode ser em termos bilaterais, pode ser trilaterais, quadrilaterais mas com interlocutores definidos e conhecidos. A multilateralidade difusa e genérica, é que de uma forma geral desperta grande desconfiança, sobretudo nos investigadores do terrorismo sem qualquer dúvida, o que é compreensível e com reflexos positivos. Aliás posso avançar uma objecçãozinha que um investigador da casa nos colocou. Nós Portugueses, um pouco como os Espanhóis menos como os Franceses, pondo de outra forma, a Península Ibérica é de funcionamento fortemente publicista, o resto da Europa escoando a França e a Itália, sobretudo os não Latinos são iminentemente privatísticos. Ora a fluidez que existe na circulação entre o sector privado e o sector público nos países Latinos, é muito inferior à que existe nos demais países, o que significa que é óbvio que os nossos investigadores vêm com grande desconfiança quando um colega que era polícia e em quem confiavam plenamente e a quem davam informação sensível em termos preventivos ou já em sede de investigação, de repente descobrem que ele vai para uma empresa privada como chefe de consultadoria de qualquer coisa, e que até pode nem ser na Europa, e isso acontece com naturalidade nos países da União Europeia de França para o norte, porque têm uma visão totalmente diferente da nossa, daí que eu pessoalmente compreendo esta relutância e penso que a nossa realidade é sobretudo de confiança pessoal, mais do que propriamente de carácter bilateral ou multilateral.

Considera que a criação do Serviço Europeu de Polícia, pela Decisão do Conselho de 6 de Abril de 2009, traz um valor acrescentado à prevenção do terrorismo?

FONTE B: Não é um marco decisivo, porque a verdade é que no fundo é uma alteração do estatuto da Europol, com algumas alterações a nível de conteúdos relativamente poucos, não é uma modificação radical do que existia anteriormente.

FONTE A: Com a passagem da Convenção para a Decisão, não é muito em termos da necessidade de um mecanismo de melhor combate ou de solução de um problema, é pura e simplesmente uma solução legislativa para abranger outros procedimentos, havia a Convenção surgiram os três protocolos que demoraram, mas esses sim muito importantes, viu-se a aprovação dos três protocolos, mas isto acaba por ser uma solução pragmática para a resolução da dificuldade do mexer com a Convenção. Em termos de conteúdo não trouxe grandes alterações porque os objectivos estavam lá, os mecanismos estavam lá de raiz, portanto nesse aspecto não houve mais-valias, nem era o intuito da passagem da Convenção para a Decisão.

FONTE B: Uma Decisão do Conselho obriga, a Convenção depende da adesão. Cada vez que havia necessidade de alterar a Convenção ou de colocar as adendas, os protocolos que foram criados posteriormente e que, esses sim, foram decisivos para alterar em muito a actuação da Europol, era preciso esperar que todos os países dissessem o sim e cada um deles com processos de adesão internos totalmente diferentes, uns mais solenes outros menos solenes e isso levava anos. Todos os Estados-Membros têm mecanismos de criação legislativa e a adesão à Convenção é uma parte dessa actividade, o que realmente acontecia é que levava anos cada vez que queriam alterar o que quer que fosse. A decisão do Conselho tem sobretudo isso em vista, a consignação da Europol como Agência Europeia o que facilita várias coisas nomeadamente a parte de orçamentação.

Considera que as medidas implementadas pela União Europeia após 2001 contribuíram para uma cultura de partilha de informações?

FONTE A: Eu penso que a questão da cultura desenvolve-se, não por decreto, mas pela praxis pela adesão voluntária e pelo reconhecimento das mais-valias. Obviamente que

há mecanismos que ajudam, outros que dificultam há linhas condutoras que dão aso a que essa cultura se desenvolva, há outras medidas que não.

FONTE B: As medidas implementadas a partir de 2001 andaram a par e passo com a crescente consciência por parte dos operadores da necessidade da partilha de informação. Esta consciência já existia antes mas era pontual e algo difusa, não necessitava de ser concretizada com frequência, a partir daí obviamente que sim, é inegável.

Para que exista uma verdadeira cultura de partilha de informações ao nível da União Europeia, e mais concretamente no quadro da Europol, qual deve ser a estratégia - cooperação (intergovernamental) ou integração (supranacional)?

FONTE B: A cooperação intergovernamental surge naturalmente e a cooperação inter-cidadãos dos Estados-Membros é grande, a cooperação entre os profissionais das mesmas áreas é grande, se calhar a cooperação intergovernamental formal às vezes até vem levantar obstáculos e complicar realidades, que na prática trabalham muito bem. A integração, a pensar numa Europol como um Serviço Federal Europeu, não é possível em termos legais e felizmente que como [eu] polícia não é possível, e como cidadã felizmente que também não é possível, será daqui a uns dez anos, progressivamente e aí nunca vai ser por decreto, será uma coisa que vai surgindo naturalmente e que está neste momento a ser desenvolvida a partir das chamadas *JIT (Joint Investigation Teams)*, as várias *Task Forces* surgem espontânea e naturalmente. A Europol como um Serviço Federal, felizmente não existirá tão cedo, está a caminhar devagarinho nesse sentido mas vai levar o seu tempo, e digo felizmente porque se nós já temos investigadores que internamente desconfiam da partilha de informação com o colega, não digo do lado, mas de três salas à frente, quanto mais com a falta de uma face a nível Europeu e com o reverso de qualquer entidade Europeia Federal estará sempre lá longe, até pode estar aqui em Lisboa, mas estará sempre lá longe porque trabalha com realidades que não são aquelas com que o operador lida no dia-a-dia. Portanto vejo grande vantagem na cooperação não hesitaria em chamar-lhe intergovernamental mas sob uma capa governamental. A integração supranacional neste estágio da cultura existente seria no mínimo contraproducente embora obviamente com solavancos para cá solavancos para lá, dentro dos próximos dez anos, quinze anos, lentamente para aí caminhará.

Considera que as medidas adoptadas pela União Europeia na prevenção do terrorismo transnacional, designadamente no domínio das informações, respeitam os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos nacionais dos Estados-Membros? E dos cidadãos não-nacionais?

FONTE A: Restringe ao fim ao cabo a Europol, a Unidade Nacional da Europol. Obviamente que sim, todas as salvaguardas são dadas na Decisão, são públicas e portanto toda a tramitação da informação a nível da Europol está perfeitamente enquadrada, e respeita obviamente todos os direitos, liberdades e garantias dados, não só, pelas entidades Nacionais bem como entidades Supranacionais, designadamente o [Europol] *Joint Supervision Body*, portanto a instância de mútuo controlo que supervisiona a actividade da Europol bem como a própria comissão na área dos direitos liberdades e garantias. Portanto, não tenho duvidas nenhuma que estes mesmos direitos liberdades e garantias todos os cidadãos quer sejam Nacionais ou não nacionais no âmbito do processar a informação ao nível da Europol são perfeitamente respeitados e não há inclusivamente qualquer destrinça, diferença de tratamento mais uma vez a nível da Europol.

FONTE B: E mesmo assim os restantes organismos, a legislação comunitária é muito dura no que toca à protecção dos direitos liberdades e garantias. A nossa Comissão Nacional de protecção de dados tem contrapartes tão ou ainda mais rigorosas e restritivas, a nossa legislação é muito restritiva, há a de vários países do norte da Europa que ainda é mais restritiva, às vezes quase que ao absurdo da restrição, de forma que sim, está garantidíssimo. E dos cidadãos não comunitários, sanciono que existam tratamentos diferenciados, por exemplo no sistema de informações Schengen existem bases de dados criadas inter-comunicantes ou não depende dos sistemas usados, no que toca a vistos, no que toca a imigração, no que toca a pedidos de asilo mas isso é mais criado do ponto de vista a evitar que os estados sejam ludibriados e no fundo estejam a conceder três ,quatro o cinco estados ,direitos ao mesmo cidadão não comunitário ao mesmo tempo, portanto é mais para evitarem serem burlados do que propriamente para guardarem os direitos liberdades e garantias do cidadão não comunitário. Esse tem as mesmas salvaguardas do que qualquer cidadão comunitário, sem qualquer duvida, podemos confiar.

Deseja acrescentar algo mais, que seja relevante ou que não tenha sido abordado?

FONTE A: Só dizer que a minha experiência profissional foi precisamente no terrorismo, no crime organizado violento, gostaria só de partilhar a perspectiva que foi desenvolvendo em termos da prevenção do terrorismo, faz-se muitas vezes não é pela massificação e pela grande disponibilidade da informação e a experiência tem-me ensinado que muitas vezes é o enfoque da informação, muitas vezes a qualidade da pequeníssima informação separada pela peneira da *Intelligence* que faz a diferença a tal pecinha que está no sitio certo e a partir daí agir-se em conformidade , aí sim é o que marca a diferença. Porque muitas vezes fala-se na prevenção do terrorismo como se fosse um acto que implica grandes meios grandes mobilidades, enfim disponibilidade e fontes de informação, etc , não, muitas vezes não é isso que acontece e a história tem-nos mostrado que são às vezes os pequeníssimos detalhes a pequena peça que de informação, uma pequena equipa que faz a diferença.

Temos que apostar forte na prevenção mas é seguindo um trilho que já está provado e demonstrado não vamos tentar reinventar a roda a vir com grandes invenções, grandes alterações pois tudo isto foi inventado está demonstrado, temos é que nos adaptar às nuances específicas quer sejam o terrorismo separatista quer seja ideológico, a génese do combate a metodologia está lá está demonstrada, não esquecendo o nosso passado e não nos pormos a inventar novos rumos.

ENTREVISTA 2

Nome: Subintendente Rui Ismael Santos

Função: Departamento de Informações Policiais - Divisão de Análise e Cooperação

Entrevistador: Tiago Veloso Nabais (Aspirante a O.P.)

Data e Hora: 09MAR11 – 15h

Duração: 37 min.

Local: Direcção Nacional da PSP

(Intervenção inicial, relativa à partilha de competências no âmbito do terrorismo em território nacional)

Existe alguma competição entre quem faz o quê, não é por acaso que não existe essa figura do coordenador do terrorismo em Portugal, porque há competências que são partilhadas, e Portugal normalmente nesses fóruns internacionais quando são discutidas essas matérias há uma competência partilhada entre o SIS e Polícia Judiciária. O SIS no que diz respeito às avaliações da ameaça, e depois a Polícia Judiciária no que é investigação do terrorismo em si.

Mas, nós (PSP) temos algum elo de ligação com a Europol? Ou é através do UCAT que se faz esse elo ligação?

A PSP não está representada na Europol, fala-se agora na possibilidade de ter um Oficial de Ligação que não será só da PSP será do MAI. Neste momento é um elemento da GNR, que é o elemento de ligação do MAI na Europol. Mas quem coordena a actividade quer da Europol quer da Interpol em termos profissionais é a Polícia Judiciária, portanto são eles que através dos gabinetes nacionais quer para uma coisa quer para a outra, são receptáculos daquilo que é oriundo da Europol e da Interpol, partilham aquilo que entendem. Devem partilhar em razão das matérias com as outras forças de segurança, o que quer dizer que nós temos a informação relativamente a determinadas matérias que a Unidade Nacional da Interpol ou da Europol entendem. Não há nenhuma relação directa

entre a PSP e a Europol ou a Interpol portanto é sempre por intermédio da Policia Judiciária em Portugal o que quer dizer que nós temos acesso a informação, recebemos as coisas por interposto da pessoa ao fim a o cabo. Relativamente a esta área, que é da competência essencialmente deles, é muito limitada a informação que se recebe.

**Qual o contributo das informações na prevenção do terrorismo transnacional?
E, mais especificamente, qual o contributo das informações policiais?**

Em sede da UCAT são partilhadas informações que nós entendemos e que foram definidas, que têm a ver com esta área se bem que não necessariamente com o terrorismo em si.

Há determinado tipo de actividades que se prendem com outro tipo de situações mas que podem ter por base posteriormente, algumas ligações ao terrorismo, por exemplo questões de indivíduos ligados eventualmente redes de emigração ilegal, que se dedicam á pratica de determinados tipo de actividades delituosas, que podem conduzir ao financiamento do terrorismo ou esse tipo de coisas que por uma questão ou por outra que deverão ser partilhadas neste fórum como situações de ameaças de bomba, às vezes da ETA, etc. Portanto esse tipo de coisas que acontecem é aquilo que normalmente é partilhado pela PSP, pela GNR em termos da UCAT, são situações que estão mais ou menos definidas por parte dos serviços.

A representação da UCAT, para teres uma ideia de quem é que um elemento, um ou dois elementos de cada policia a policia judiciária normalmente tem dois o o SIED o SIS o sistema de segurança interna, Autoridade Marítima a PSP a GNR e o SEF e reunimo-nos semanalmente nesse fórum nas instalações da UCAT em Lisboa. O nosso contributo aqui é muito limitado.

Dada a natureza transnacional do terrorismo, há quem defenda a coordenação entre informações externas e internas. Concorda com esta perspectiva? Porquê?

É um debate que está, neste momento, a decorrer na União Europeia.

Foi elaborado um documento pelo Reino Unido, que tem a ver exactamente com esta dimensão externa e interna do combate ao terrorismo, e visa essencialmente em termos de União Europeia.

Há diversos grupos, com diferentes níveis na União Europeia que tratam das matérias do terrorismo. Há uma direcção, uma DG respectiva, na parte da comissão e há a figura do Coordenador do Contraterrorismo, que surgiu com Gilles de Kerchove.

Actualmente a União Europeia, com o Tratado de Lisboa tem um novo serviço, que é o *European External Action Service* que se pretende que seja, o Ministério dos Negócios Estrangeiros da UE, fazendo uma analogia rápida, há algumas questões que se prendem com o acompanhamento que é feito com os diversos grupos da União.

Neste momento discute-se qual é o posicionamento de algumas das estruturas existentes, neste novo quadro, nomeadamente havendo o *European Service of External Action*, qual será o quadro em que actuará o Coordenador do Contraterrorismo, e como é que depois se interligam outros tipos de trabalhos como é o caso do COTER, que representa um grupo mais diplomático, mas que trata das questões do terrorismo; o grupo TWG é um grupo de trabalho de terrorismo, sendo um grupo em que participam mais técnicos de polícia e técnicos ligados ao *intelligence*. Por outro lado as actividades da Europol e as actividades do SitCen que fazem a avaliação da ameaça terrorista na UE, independentemente de outros grupos de trabalho que também tratam dessas questões, como o JAI que trata das questões externas de justiça e assuntos internos mas da parte externa. Temos assim uma série de grupos em que são discutidas questões relacionadas com o terrorismo, independentemente de outras e que agora há uma geometria mais dinâmica em que se procura qual o posicionamento deste novo quadro do Tratado de Lisboa face a estes grupos.

Não vou cometer nenhuma inconfidência se disser que ainda há poucos dias recebemos informação relativa ao Grupo de Trabalho de Terrorismo e ao COTER, em que boa parte dos países da União mantêm a opinião de que estes grupos deverão continuar a existir, até porque em cada uma das Presidências da União normalmente, há uma reunião conjunta TWG / COTER. No caso em apressa da Presidência Húngara, irá ocorrer na próxima semana. Reunião esta em que participam quer os membros da parte mais operacional ligados às Forças e Serviços, quer da parte do TWG, mas também os diplomatas na parte do COTER em que normalmente participa também o Sr. Gilles de Kerchove, Coordenador Contraterrorismo. Estes dão uma visão de quais e em que pé estão as acções durante aquela Presidência, que estão a ser desenvolvidas pelos diferentes actores, a Comissão e Europol

também, fazendo todos uma síntese de quais são as actividades, e relativamente aos planos de acção nesta área e de qual o seu desenvolvimento. Esta questão da coordenação entre a dimensão externa e dimensão interna, é um debate que está a ocorrer, e deve de facto haver coordenação, porque uma coisa tem reflexos na outra. O exemplo mais prático e bem recente é aquela questão que se verificou neste ultimo atentado da *Al-Qaeda* da Península Arábica em que uma coisa externa à União, teve nela um impacto directo. Uns indivíduos da *Al-Qaeda* da Península Arábica, decidiram fazer aquele atentado colocando explosivos nas impressoras que faziam parte da carga de um voo que vinha para a UE e que teve implicações, obrigando os diferentes Estados-Membros da UE a tomar uma série de medidas, relativamente aquele caso específico.

A título de parênteses, um exemplo engraçado para outro caso, um grupo terrorista com um investimento mínimo causa a um conjunto de Estados da UE e a todos os que têm a ver com a segurança dos transportes aéreos em particular, um dispêndio que em termos económicos muito elevado, com todas as medidas que vão ter que ser implementadas para sanar situações como estas e assim evitar que possam voltar a ocorrer.

Que avaliação faz da partilha de informações no quadro da União Europeia? Quais os principais avanços? Quais os principais obstáculos?

Basicamente, a União Europeia, após os atentados de Nova Iorque, andou um bocado a dormir, o terrorismo nunca constituiu uma preocupação essencial no passado para a União Europeia, antes ou mesmo após o 11 de Setembro, não houve logo ali à partida um grande esforço na definição de políticas adequadas, as coisas andaram adormecidas. A percepção que tenho, é que só após os atentados de Madrid e posteriormente de Londres, portanto 2004 e 2005, a União Europeia acordou para estas questões do terrorismo. Em termos dos países da União Europeia, a diferentes velocidades, porque há países que se calhar à mercê daquilo que foi o seu passado histórico, em termos do fenómeno do terrorismo, tinham já desenvolvido medidas quer internas, ou outro tipo de medidas de combate ao terrorismo, como é o caso da Espanha, Itália, Alemanha e do próprio Reino Unido, que tinham um tipo de medidas já implementadas face ao tipo de ameaça que sofriam.

Existem no entanto outros países em que isto não é uma questão muito pertinente e que a avaliação de ameaça ainda hoje existente sobre eles é de um grau reduzido ou moderado. Portanto, são países que não sofreram até hoje muito com questões ligadas ao terrorismo,

que não estão envolvidos quer no esforço que foi feito por outros países no Iraque, mas também porque acabam por não estar muito expostos a esta questão.

Exceptuando um ou outro país, talvez no caso da Polónia, que participa nas missões da NATO, existem ainda outros países que integraram a União Europeia, oriundos do chamado Bloco de Leste que nunca tiveram grandes motivos de preocupação relativamente ao terrorismo. Em termos de União Europeia andou-se a vários tipos de velocidade, claro que aqueles que sentem mais as coisas na pele têm outro tipo de actuação.

Relativamente à questão em concreto, eu penso que, com a questão dos atentados que ocorreram em Madrid e em Inglaterra, os países sentiram uma necessidade de haver uma maior partilha. E acho que em termos do que foi feito, foram produzidas várias Decisões no sentido de possibilitar, de facto, que haja um maior intercâmbio de informações, e quanto a isto, e muito rapidamente, tens aquela Decisão que tem a ver com aquelas Equipas de Investigação Conjunta; tens as Decisões que têm a ver com o Princípio da Disponibilidade; tens as Decisões que se prendem com o Tratado de Prüm 615 e 616 de 2008 onde se facilita que de facto haja mecanismos de troca de informações, de uma forma mais célere e sem recurso a uma autoridade judiciária. Também houve uma outra Decisão de 2006 que é da simplificação da troca de informação e dados relativos a *Intelligence* entre os vários países da União Europeia.

Acho que houve de facto alguns avanços, já para não falar de questões que se prendem com o foro judicial, como foi o Mandato de Detenção Europeu.

No caso das infra-estruturas críticas, também um conjunto de documentos têm sido produzidos, a segurança dos explosivos, as questões do financiamento do terrorismo, questões também relacionadas com relações externas, com o controle de fronteiras, e com as questões que falei à pouco da prevenção da radicalização.

No domínio da partilha europeia de informações, considera que prevalece o quadro bilateral ou multilateral? Porquê?

O ideal seria de facto haver o multilateral, mas em muitos dos casos verifica-se que consoante a necessidade de alguns dados, o mecanismo bilateral é o que vai funcionando. No entanto a União Europeia acaba por adoptar alguns mecanismos que obrigam a uma formalização das coisas quando se trata do contacto relativamente à *intelligence*.

Com este tipo de (intercâmbio) informações as pessoas conhecem-se umas às outras, sabem quem está do lado de lá do telefone ou do email ou das das redes seguras, e é muito mais fácil haver contacto.

No caso específico Espanhol, relativamente às situações específicas da ETA, é muito mais fácil os Espanhóis contactarem directamente com os Franceses, Portugueses ou outros que lhes interessam, mesmo que fora da União Europeia, independentemente daquilo que fazem das avaliações dos dados que coligem ou relatórios que são produzidos pela Europol.

No TE-SAT, todos os anos a Europol, produz e dá uma visão do que se passa na União Europeia relativamente ao terrorismo, aos movimentos de cariz mais anárquicos, de extrema-direita, mas, em muitos aspectos e consoante a necessidade dos vários países, prevalece o quadro bilateral. Surge aqui aquela questão que se prende com as fontes e com a difusão das mesmas para o exterior, para outros países, alguns deles bem recentes, com as questões de confiança. Há uma relação entre os serviços do *intelligence* e das polícias, entre uns e outros, daquilo que partilham entre si, e que levam de facto a que as coisas assim aconteçam.

Por outro lado, na União Europeia e na sequência daquilo que vinha dizendo houve algum défice de implementação relativamente a muitos países conforme algumas recomendações e convenções das Nações Unidas.

Na União Europeia até 2001, alguns países não tinham rectificado no seu próprio ordenamento jurídico muitos dos instrumentos previstos, nem sequer algumas das convenções das Nações Unidas. Por outro lado, também a União Europeia ainda não faz parte do Conselho de Segurança, apesar de ter um estatuto perante as Nações Unidas, não é sequer membro permanente deste Conselho, tal como muitos outros países.

Há aqui uma relação entre a União Europeia e as Nações Unidas, que nesse aspecto não está ainda muito definida, e em que a União acaba por não funcionar como um todo, portanto acabam por ser os países, os Estados-Membros, da União que *dipersi* de facto vão rectificando estes instrumentos jurídicos.

Considera que as medidas adoptadas pela União Europeia na prevenção do terrorismo transnacional, designadamente no domínio das informações, respeitam os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos nacionais dos Estados-Membros? E dos cidadãos não-nacionais?

As medidas são feitas de facto para respeitar isto, se depois os Estados-Membros as aplicam desta maneira e se de facto não poderá haver aqui algum enviesamento destas questões isto é outra situação. Temos um caso em concreto, que ainda hoje se discute se de facto passaram ou não passaram, em que países é que passaram, se passaram pelo espaço aéreo, se não passaram, e que poderão pôr em causa portanto tudo isto. Este é um exemplo bem elucidativo.

As coisas são feitas de facto para que se cumpram os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, se de facto na realidade isso depois acontece, são coisas diferentes. A perspectiva com que os instrumentos jurídicos são elaborados, é esta mesma e não poderia ser de outra maneira.

ENTREVISTA 3

Nome: Fonte confidencial SIS

Função: Departamento de Contraterrorismo

Entrevistador: Tiago Veloso Nabais (Aspirante a O.P.)

Data e Hora:

Duração:

Local: Respondida via email

**Qual o contributo das informações na prevenção do terrorismo transnacional?
E, mais especificamente, qual o contributo das informações policiais?**

A produção de informações de segurança é, por excelência, um domínio essencial da prevenção de ameaças, com origem externa ou interna, à segurança dos Estados, onde se enquadra o terrorismo de matriz transnacional.

No que respeita ao estudo e à avaliação de ameaças e riscos, as informações de segurança permitem a compreensão dos objectivos políticos do terrorismo internacional e dos instrumentos operacionais e fontes de financiamento que suportam a sua actividade. Deste ponto de vista, o contributo das informações de segurança permite obter um quadro analítico que remete o decisor político para uma visão abrangente, onde a relação entre as organizações terroristas e os poderes formais e informais prevalecem como factores decisivos para se perceber o tipo de "inimigo" com que estaremos a lidar e o conjunto de variáveis complexas que devem ser equacionadas na definição da estratégia nacional de contraterrorismo.

Por outro lado, a configuração assimétrica do terrorismo transnacional, o aumento exponencial da imprevisibilidade da acção terrorista e a diversidade de padrões de operacionalidade das organizações terroristas fizeram recair sobre os serviços de informações o desígnio da detecção das ameaças à segurança dos Estados cada vez em fase mais precoce, facto que centrou o trabalho de *intelligence* na recolha de notícias e de indícios técnicos que permitiram, em muitos casos, o desmantelamento de células terroristas e a frustração de atentados em fase larvar.

A produção de informações de segurança contribui também para a diminuição das vulnerabilidades de segurança, vector igualmente importante no capítulo da prevenção, atendendo ao conhecimento que os serviços detêm dos padrões de operacionalidade, da tipologia de alvos, dos *modi operandi* e das suas motivações. A partilha desse conhecimento com as forças e serviços de segurança e com as entidades responsáveis pela segurança de infra-estruturas críticas ou de sectores como o dos transportes públicos ou dos *soft targets*, concorre para a detecção de vulnerabilidades e para a adopção de medidas de protecção.

Dada a natureza transnacional do terrorismo, há quem defenda a coordenação entre informações externas e internas. Concorda com esta perspectiva? Porquê?

Na minha opinião, não há informações externas e internas. Há informações estratégicas de política e de defesa e informações de segurança. No caso das informações de segurança, estas dizem respeito à avaliação das ameaças, como origem interna e externa, à segurança do Estado, entre as quais se cataloga o terrorismo e o crime organizado, duas ameaças de configuração transnacional.

Outra coisa diferente é o esbatimento das noções de segurança externa e interna, por via da configuração fluida e transnacional das ameaças. A criação do cargo de Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa teve subjacente responder à necessidade de coordenação dos serviços de informações.

Que avaliação faz da partilha de informações no quadro da União Europeia? Quais os principais avanços? Quais os principais obstáculos?

No quadro da União Europeia, após o 11SET01, assistiu-se, não só no que respeita ao contraterrorismo mas também a outras realidades como a prevenção da criminalidade organizada, a uma transformação gradual do princípio do "Need to know" para o "Need to share". Isto é, ocorreu uma mudança de paradigma da actividade dos Serviços de Informações e dos órgãos de polícia criminal, que perceberam que sem uma partilha tempestiva de informações seria impossível prevenir o cometimento de atentados terroristas ou dismantelar estruturas criminosas transnacionais. Por este motivo, e no

âmbito do contraterrorismo, foram criadas, em cada país, unidades de coordenação anti-terrorista, cada uma com as suas especificidades, de que a UCAT portuguesa é um exemplo. Esta mudança de atitude também se verificou a nível político, em cujo âmbito foi activamente incentivada a partilha nacional e internacional de informações, tendo em vista a ultrapassagem das naturais resistências dentro de cada serviço ou órgão de polícia criminal à partilha da “sua” informação.

Todavia, por terem lógicas de actuação distintas, decorrentes das suas funcionalidades e enquadramentos legais específicos, a principal dificuldade não ocorreu na partilha de informações entre os Serviços de Informações de cada país, que já antes de 2001 partilhavam activamente as informações relevantes para a prossecução das suas missões, mas sim entre os Serviços de Informações e as Polícias, decorrente dos diferentes regimes de segredo a que ambos estão sujeitos, respectivamente o segredo de Estado e o segredo de justiça.

Com efeito, não obstante alguns Serviços de Informações da UE terem competências policiais, a sua actividade e a partilha de informações entre congéneres regem-se por regras bem definidas resultante do facto de a informação obtida não ter valor probatório e da observação do princípio da regra da terceira parte.

A aplicação desta regra tem sido essencial para a criação e manutenção da confiança na comunidade das informações. Daqui decorre que a partilha não autorizada, com a polícia, não só de informações provenientes de outros Serviços mas também as próprias de cada Serviço, é susceptível de levantar questões sobre o seu valor legal e sobre o respeito do segredo de Estado. Inversa e similarmente, a partilha de informação sujeita ao segredo de justiça, por parte de um órgão de polícia criminal com um Serviço de Informações, é susceptível de violar as regras básicas do regime jurídico do segredo de justiça. Contudo, mais recentemente, a lógica do "Need to share" está a tornar-se mais pragmática, uma vez que se constatou que, por um lado, a partilha de informações deve ser feita em função da real utilidade que as mesmas tenham para o seu destinatário e não de forma livre e, por outro, que o princípio do "Need to share" só é eficaz se a informação partilhada a entidades que dela retirem utilidade por precedida e acompanhada de uma coordenação eficaz. De outra forma, a aplicação deste princípio gera ineficácia na medida em que pode motivar várias intervenções isoladas, descoordenadas, mas simultâneas de várias entidades numa determinada realidade operacional, com os consequentes riscos daí decorrentes.

No domínio da partilha europeia de informações, considera que prevalece o quadro bilateral ou multilateral? Porquê?

Tendo como pano de fundo o que foi referido na resposta à questão anterior, deve ser feita a distinção entre o plano da partilha de conhecimentos, experiências e melhores práticas e o plano estritamente operacional. O primeiro plano refere-se a operações que já aconteceram ou que, embora ainda possam estar em curso, já foram objecto de uma avaliação *a posteriori* e podem ser apresentadas numa perspectiva formativa para aumento do conhecimento comum tendo em vista possibilitar uma melhor avaliação da ameaça. Ainda no mesmo plano, enquadram-se projectos comuns que visam obter uma compreensão comum de uma ameaça actual cujos contornos, seja pela sua novidade, seja pela sua constante mutação, não são totalmente compreendidos. Neste plano prevalece, naturalmente, a cooperação multilateral.

Por outro lado, num segundo plano, estritamente operacional, são desenvolvidas operações entre os Serviços que, por algum motivo, estão directamente relacionados com uma determinada situação que exige uma actuação concertada. Neste caso, prevalece o plano bilateral.

Considera que as medidas adoptadas pela União Europeia na prevenção do terrorismo transnacional, designadamente no domínio das informações, respeitam os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos nacionais dos Estados-Membros? E dos cidadãos não-nacionais?

Começando pela resposta à segunda questão, que pressupõe alguma forma de discriminação entre cidadãos comunitários e não-comunitários no âmbito da prevenção da ameaça terrorista, refira-se que esse pressuposto não se verifica. Com efeito, os Estados-Membros são, sem excepção, Estados de direito democráticos e, por conseguinte, obedecem às respectivas legislações nacionais e à legislação europeia que reconhece aos cidadãos não-nacionais os mesmos direitos liberdades e garantias que reconhece aos seus cidadãos nacionais, exceptuando os especificamente decorrentes do seu estatuto não comunitário. Ou seja, com a excepção das restrições, ou de maiores exigências, relativas às liberdades de entrada, circulação e de estabelecimento, não existe um tratamento discriminatório a cidadãos não-nacionais. Pelo contrário, tanto num como noutro caso o

tratamento é idêntico, até porque a perigosidade de um terrorista não advém da sua nacionalidade mas sim da sua capacidade e intenção.

Em resposta à primeira questão, recorde-se que um dos objectivos da União Europeia é a construção de um espaço de liberdade e segurança comum aos Estados-Membros. Daqui decorre que a liberdade e a segurança sejam dois valores profundamente interrelacionados, de tal forma que um é impossível sem o outro, pelo que o respeito por ambos deve ser um exercício permanente de equilíbrio. A acção da União Europeia na prevenção do terrorismo internacional tem respeitado este equilíbrio. São disso exemplos a criminalização de condutas que visem o incitamento ao cometimento de atentados terroristas, as exigências de maior prestação de informação no âmbito do desenvolvimento de actividades bancárias e parabancárias, susceptíveis de serem utilizadas para o financiamento do terrorismo, ou as restrições ao transporte de líquidos e de um conjunto de objectos proibidos em aeronaves.

Já no que respeita especificamente a medidas adoptadas pela União Europeia no domínio das informações, com vista à prevenção do terrorismo transnacional, a única que há a referir foi a criação do EEAS, que não colide com qualquer direito, liberdade e garantia de indivíduos residentes no espaço europeu, sejam ou não cidadãos comunitários.

ENTREVISTA 4

Nome: Fonte confidencial SIED

Função:

Entrevistador: Tiago Veloso Nabais (Aspirante a O.P.)

Data e Hora:

Duração:

Local: Respondida via email

**Qual o contributo das informações na prevenção do terrorismo transnacional?
E, mais especificamente, qual o contributo das informações policiais?**

Os mecanismos de produção de informações, nomeadamente através dos serviços competentes para o efeito, podem e devem dar um contributo essencial na prevenção de fenómenos como o terrorismo de carácter transnacional. As acções de cooperação entre serviços de informações de diferentes Estados são o veículo mediante o qual tal contributo pode ser oferecido. Nesta cooperação deve contemplar-se, obviamente, a partilha de elementos essenciais de informação entre os serviços.

Esta concepção pode ser aplicada com as adequadas adaptações às informações produzidas e circuladas pelos organismos de polícia.

Qual o impacto da natureza transnacional e da fonte não-estadual das ameaças, designadamente terrorista, na recolha e análise das informações?

A natureza transnacional das ameaças, nomeadamente a ameaça terrorista, traduz-se, ao nível da recolha das informações, num enquadramento naturalmente diverso, desde logo de maior complexidade.

Por outro lado, há que contar com um acréscimo de custos e recursos envolvidos no processo de recolha, dado que se opera uma mudança radical na geografia habitual.

O processo de análise sofre igualmente impacto em função destas novas fontes de ameaça, designadamente porque podem exigir uma redefinição teórica e doutrinal no que

toca ao quadro analítico clássico. Repete-se que a questão de que a recolha deve assentar nos processos de cooperação e partilha entre órgãos de diversos Estados.

Dada a natureza transnacional do terrorismo, há quem defenda a coordenação entre informações externas e internas. Concorde com esta perspectiva? Porquê?

A natureza transnacional de certas ameaças como o terrorismo ou o crime organizado demonstra, mais do que a necessidade de coordenação entre informações externas e internas, a própria erosão dos conceitos. De facto, não pode agora ser traçada uma linha clara de divisão entre informações externas e internas, tal como é difícil avançar para uma distinção entre ameaças internas ou externas. O terrorismo, tal como o crime organizado transnacional, carece de ser perspectivado de forma integrada ou holística, sob pena de não haver capacidade de compreensão dos próprios fenómenos e, consequentemente, votar ao insucesso o seu combate.

Que avaliação faz da partilha de informações no quadro da União Europeia? Quais os principais avanços? Quais os principais obstáculos?

A partilha de informações no quadro da EU tem vindo a evoluir de forma positiva mas a um ritmo muito lento. A forma como pode ser encarada tal evolução tem um evidente paralelo com o que se passa ao nível da partilha de informações em certos Estados, como Portugal.

A desconfiança constitui o principal obstáculo à partilha de informações. Como avanços devem mencionar-se os instrumentos de cooperação para a protecção das fronteiras da EU, como sejam o Sistema de Informação Schengen, o Sistema de Informação sobre Vistos e a Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas (Frontex). O estabelecimento do Centro de Situação Conjunto (SitCen) e o aprofundamento da Europol, são marcos assinaláveis no capítulo da partilha de informações ao nível europeu.

No domínio da partilha europeia de informações, considera que prevalece o quadro bilateral ou multilateral? Porquê?

Apesar dos grandes avanços ao nível da partilha de informações na EU, deve reconhecer-se que prevalece ainda, e certamente continuará a prevalecer, o quadro do relacionamento bilateral em detrimento do multilateral.

A questão é de confiança, como já se referiu. Mas não podem ser esquecidas questões que têm relação com as assimetrias entre os Estados-Membros, ao nível da dimensão, desenvolvimento, riqueza e organização. E não deve ser omitido o facto de alguns dos Estados-Membros se encontrarem em posição concorrencial, quando não mesmo de rivalidade entre si.

Por outro lado, há que sublinhar que as assimetrias referidas supra fazem com que em certos Estados-Membros certas matérias sejam competência concorrente de órgão de polícia e serviços de informações. Tal situação causa desconforto noutros Estados que, em consequência, optam pelo relacionamento bilateral.

Considera que a criação do Serviço Europeu de Polícia, pela Decisão do Conselho de 6 de Abril de 2009, traz um valor acrescentado à prevenção do terrorismo?

A criação do Serviço Europeu de Polícia (Europol) traz um inequívoco valor acrescentado à prevenção do terrorismo, designadamente aquele que pode ser apelidado transnacional ou que, de alguma forma, afecte dois ou mais Estados-Membros. Aliás, a própria justificação que preside à alteração jurídica do enquadramento da Europol desde a sua fundação originária, em 1992, para este novo formato é tornar o serviço num órgão operacional, com competências que concorrem com as dos organismos policiais dos Estados-Membros.

Considera que as medidas implementadas pela União Europeia após 2001 contribuíram para uma cultura de partilha de informações?

Os ataques ao território dos EUA em 2001 produziram alterações profundas em todo o mundo no domínio das informações e nomeadamente no que toca aos mecanismos de partilha de informações, tendo em vista o combate ao terrorismo.

A criação de uma unidade especializada na luta contra o terrorismo dentro da Europol foi a primeira medida visível, adoptada ainda em Novembro de 2001. A criação do cargo de Coordenador da Luta Antiterrorista na UE e o reforço das competências do SitCen da UE são eventos que ocorrem no seguimento dos atentados em Madrid, em Março de 2004, e que trouxeram para o primeiro plano a cultura de partilha de informações, sobretudo ao nível dos serviços de informações.

Para que exista uma verdadeira cultura de partilha de informações ao nível da União Europeia, e mais concretamente no quadro da Europol, qual deve ser a estratégia - cooperação (intergovernamental) ou integração (supranacional)?

A cultura de partilha de informações ao nível da UE e mais concretamente no quadro da Europol será favorecida se os Estados-Membros adoptarem, de forma progressiva, mecanismos de uma cada vez maior integração.

A realidade, no entanto, aconselha que subsistam paralelamente mecanismos de cooperação intergovernamentais, nomeadamente quando estão em causa matérias mais sensíveis e que envolvem questões que respeitam à própria soberania dos Estados.

Por isso parece pertinente não esquecer que a integração dos mecanismos de partilha de informações no âmbito da Europol continua a estar limitada a determinados tipos de fenómenos criminais: terrorismo e criminalidade organizada e grave.

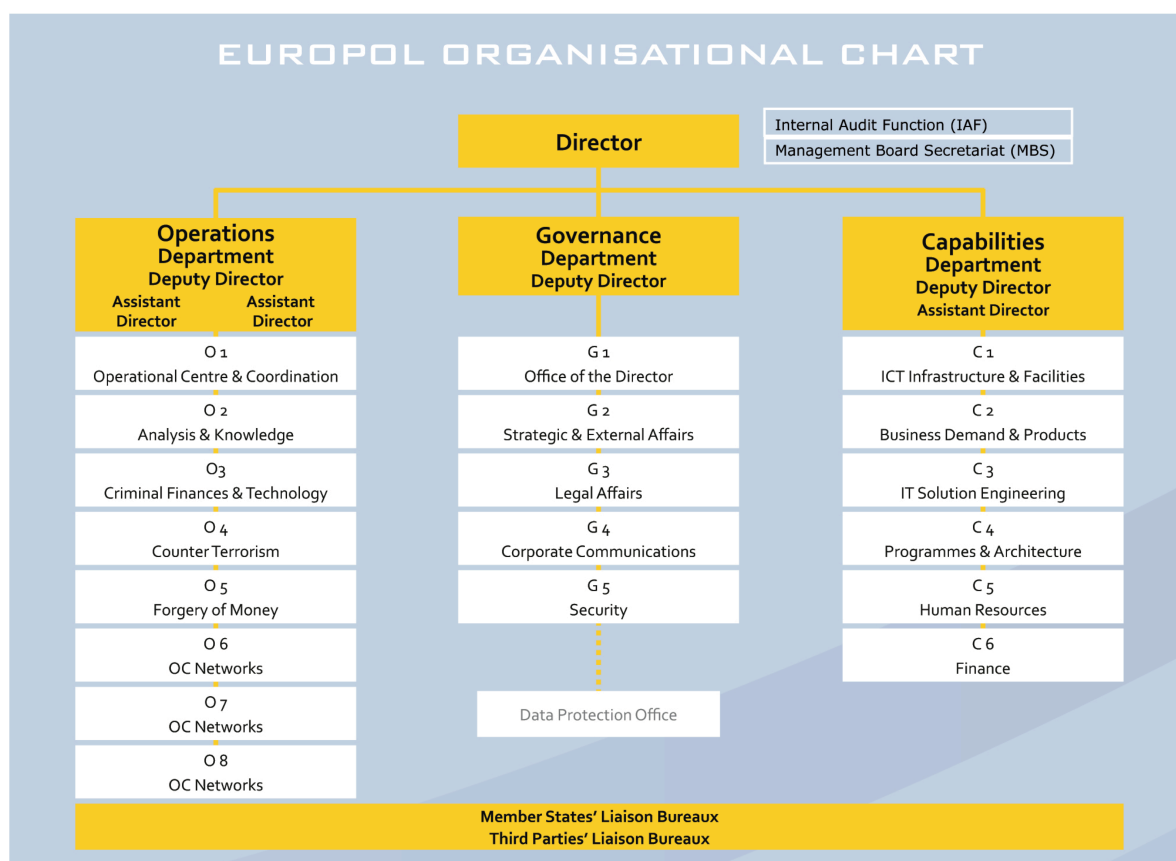
Considera que as medidas adoptadas pela União Europeia na prevenção do terrorismo transnacional, designadamente no domínio das informações, respeitam os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos nacionais dos Estados-Membros? E dos cidadãos não-nacionais?

O regime aplicável à protecção dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos comunitários, em matéria de prevenção do terrorismo transnacional, assemelha-se, em

linhas gerais, do regime em vigor em muitos dos Estados-Membros, nomeadamente em Portugal.

Quanto a cidadãos não nacionais refira-se que a Decisão do Conselho de 6 de Abril de 2009, que cria a Europol, lhes garante o acesso a dados em condições idênticas aos nacionais de Estados-Membros. Assim, deverá concluir-se não existir qualquer violação grosseira nesta área, designadamente no domínio das informações.

ORGANOGRAMA ORGANIZACIONAL DA EUROPOL



(Europol 2010a, 5)